

De reeks Onderzoek en Beleid omvat de rapporten van door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie verricht onderzoek. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.

Politie en openbaar ministerie tegen rassendiscriminatie

Over de naleving van richtlijnen

dr. M.W. Bol

B.J.W. Docter-Schamhardt



Gouda Quint bv
1993



wetenschappelijk



onderzoek- en



documentatie



centrum

Ontwerp omslag: Bert Arts bNO

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Bol, M.W.

Politie en openbaar ministerie tegen rassendiscriminatie: over de naleving van richtlijnen / M.W. Bol, B.J.W. Docter-Schamhardt. - Arnhem: Gouda Quint. - (Onderzoek en beleid / Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, ISSN 0923-6414; 123)

ISBN 90-387-0109-8 NUGI 694

Trefw.: rassendiscriminatie; overheidsbeleid.

© 1993 WODC

Auteursrecht voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Voorwoord

In dit rapport wordt verslag gedaan van onderzoek naar de naleving van richtlijnen — bestemd voor politie en openbaar ministerie — inzake het optreden tegen rassendiscriminatie. Met het verrichten van dit onderzoek werd gehoor gegeven aan een verzoek vanuit de hoofdafdeling (thans directie) Staats- en Strafrecht van het departement van Justitie, die daarmee de aanzet gaf tot het nakomen van een belofte welke was gedaan door de minister van Justitie aan de Tweede Kamer in het vergaderjaar 1988-1989. De minister had de Kamer toegezegd, in overleg met het WODC een onderzoeksopzet te zullen voorbereiden voor het evalueren van de tot dan toe uitgevaardigde richtlijnen ter bestrijding van rassendiscriminatie (Tweede Kamer, 20 339, nr. 8, p. 9). Het onderzoek ging van start in januari 1991. Op grond van verschillende deelonderzoeken (documentenonderzoek, mondelinge en schriftelijke enquêtes, groepsgesprekken) is geprobeerd een integraal beeld te schetsen van de wijze waarop politie en openbaar ministerie aan de genoemde richtlijnen gevolg (b)lijken te geven.

Onze dank gaat uit naar alle officieren van justitie, parketsecretarissen en andere parketmedewerkers die aan de voorbereiding of de uitvoering van het onderzoek hun medewerking hebben verleend. Voorts naar alle politiefunctionarissen die het blauwe enquêteformulier hebben ingevuld, die ons inzage verschaften in de dag- en nachtrapporten en/of die bereid waren tot een persoonlijk interview. Ook degenen die voor ons bemiddelden bij het beleggen van groepsgesprekken, alsmede de deelnemers aan die gesprekken zijn wij zeer erkentelijk. Verder gaat onze dank uit naar de Anti Discriminatie Bureaus te Amsterdam, Assen, Enschede, Rotterdam en Roermond voor het invullen van het door ons toegezonden formulier. En ten slotte danken wij voorzitter en leden van de begeleidingscommissie voor de prettige wijze waarop zij hun kennis en ervaring ten dienste stelden van dit onderzoek. Voor de samenstelling van de commissie zie bijlage 1.

Het rapport werd persklaar gemaakt door Marita Kok en Huub Simons. De verantwoordelijkheid voor uitvoering en rapportage berust bij Menke Bol, terwijl assistentie werd verleend door Bartheke Docter. De supervisie over het onderzoek was aanvankelijk in handen van dr. G.J. Veerman. Na diens vertrek bij het WODC (januari 1992) nam mw. dr. M.M.J. Aalberts de supervisie over.

Inhoud

	Gebruikte afkortingen	ix
	Samenvatting	1
1	Inleiding	5
2	Analyse van dag- en nachtrapporten	11
2.1	Steekproef	11
2.2	Oorspronkelijk geplande werkwijze	12
2.3	Uitvoering	12
2.4	Opbrengst	13
2.5	Navraag bij Anti Discriminatie Bureaus	20
2.6	Discussie	21
2.7	Samenvatting	23
3	Interviews met coördinerende politiefunctionarissen	25
3.1	De politie en de richtlijnen	26
3.2	Omvang van geregistreerde rassendiscriminatie en wijze van binnenkomst op het bureau	27
3.3	De politie en het openbaar ministerie	29
3.4	Zorgvuldig en voortvarend	30
3.5	Vormen van overleg	35
3.6	Allochtonen bij de politie	36
3.7	Cursussen	37
3.8	Problemen	38
3.9	Klachten over de politie	39
3.10	De nieuwe wetgeving	40
3.11	Samenvatting	41
4	Kennis van de richtlijnen bij het uitvoerend politiepersoneel: een enquête	45
4.1	Opzet en uitvoering	45
4.2	Rassendiscriminatie tijdens het werk	46
4.3	Krijgen discriminatiezaken een speciale behandeling?	47
4.4	Bekendheid met de landelijke richtlijnen	48
4.5	Het bestaan van een dienstvoorschrift	48
4.6	Het dienstvoorschrift en een actiever opsporings- of vervolgingsbeleid	49
4.7	De bestrijding van rassendiscriminatie een taak voor politie en openbaar ministerie?	50
4.8	Suggesties voor de bestrijding van rassendiscriminatie	50
4.9	Samenvatting	51

5	Meningen over de bestrijding van rassendiscriminatie bij het uitvoerend politiepersoneel: groepsgesprekken	55
5.1	Kennis van richtlijnen en dienstvoorschriften	56
5.2	Opsporing en het opnemen van aangiften	57
5.3	Contacten met Anti Discriminatie Bureaus	61
5.4	Allochtonen bij de politie	61
5.5	Aandacht voor rassendiscriminatie in de politie-opleiding	62
5.6	Klachten over het politie-optreden	63
5.7	De nieuwe wetgeving	64
5.8	Enkele stellingen	64
5.9	Samenvatting	65
6	Vervolgingsbeleid	67
6.1	Het openbaar ministerie en de richtlijnen	68
6.2	Omvang van geregistreeerde rassendiscriminatie en wijze van binnenkomst op het parket	70
6.2.1	Gegevens ontleend aan documentenonderzoek	70
6.2.2	Schattingen van discriminatie-officiëren	72
6.2.3	Navraag bij Anti Discriminatie Bureaus	73
6.3	Het openbaar ministerie en de politie	74
6.4	Een actief beleid	78
6.5	Vormen van overleg	84
6.6	Problemen	87
6.7	Berichtgeving aan het ministerie van Justitie	88
6.8	Klachten over de politie	90
6.9	De nieuwe wetgeving	91
6.10	Samenvatting	92
7	Slotbeschouwing	97
7.1	De politie	97
7.1.1	Naleving van de richtlijnen	97
7.1.2	Kennis van de richtlijnen	100
7.1.3	Bevorderen van de naleving door de politie	100
7.2	Het openbaar ministerie	103
7.2.1	Naleving van de richtlijnen	104
7.2.2	Kennis van de richtlijnen	106
7.2.3	Bevorderen van de naleving door het openbaar ministerie	107
7.3	Niet bij aangiften alleen	108
	Summary	111
	Résumé	113
	Literatuur	115
	Bijlage 1: Samenstelling begeleidingscommissie	117
	Bijlage 2: Discriminatiebepalingen Wetboek van Strafrecht	119
	Bijlage 3: Tekst van de richtlijnen Rassendiscriminatie	123
	Bijlage 4: Enquête	133

Gebruikte afkortingen

ADB	Anti Discriminatie Bureau
AFFRA	Anti Fascisties Front Amsterdam
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
IVUR	Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie
LBR	Landelijk Bureau Racismebestrijding
MUTD	Meldpunt Utrecht Tegen Discriminatie
ovj	officier van justitie
pg	procureur-generaal
RADAR	Rotterdamse Anti Discriminatie Actie Raad
WvSr.	Wetboek van Strafrecht
STARD	Steunpunt Anti Rassen Discriminatie (Utrecht)
WvSv.	Wetboek van Strafvordering

Samenvatting

Aanleiding tot het onderzoek

In dit rapport wordt verslag gedaan van onderzoek naar de naleving van richtlijnen bestemd voor politie en openbaar ministerie inzake het optreden tegen rassendiscriminatie. Met het verrichten van dit onderzoek werd gehoor gegeven aan een verzoek vanuit het departement van Justitie. De minister van Justitie had in het vergaderjaar 1988-1989 aan de Tweede Kamer toegezegd in overleg met het WODC een onderzoeksopzet te zullen voorbereiden voor het evalueren van de richtlijnen ter bestrijding van rassendiscriminatie. In januari 1991 werd met het onderzoek gestart.

Uitvoering van het onderzoek

De evaluatie van de richtlijnen rassendiscriminatie was om twee redenen een moeilijk uitvoerbare opdracht. In de eerste plaats als gevolg van de zeer geringe aantallen zaken, waardoor de onderzoekers aanvankelijk het gevoel hadden, greep te moeten krijgen op iets nagenoeg ongrijpbaars. De oplossing voor dat probleem werd gezocht enerzijds in het zoveel mogelijk richten van de blik naar 'de basis', anderzijds in het leggen van een zwaar accent op interviews en groepsgesprekken. In de tweede plaats ging het om een moeilijke opdracht omdat de tekst van de te evalueren richtlijnen niet bepaald ondubbelzinnig is geformuleerd. Om ook dit probleem het hoofd te bieden, is aan enkele begrippen een werkdefinitie gegeven, waarmee echter onvermijdelijk een subjectief element in de evaluatie werd ingebracht.

Het onderzoek werd uitgevoerd op zeven politiebureaus, namelijk te Almelo, Amsterdam (twee bureaus), Assen, Roermond, Rotterdam en Utrecht, en op de zes parketten in diezelfde gemeenten. Op de zeven bureaus werd een analyse van dag- en nachtrapporten verricht (hoofdstuk 2), werden persoonlijke vraaggesprekken gevoerd met coördinerende politie-functionarissen (hoofdstuk 3) en werd een schriftelijke enquête gehouden onder leden van het uitvoerende politiepersoneel (hoofdstuk 4). Met de laatsten werden ook groepsgesprekken gevoerd (zie hoofdstuk 5). Op de zes parketten werd een documentenonderzoek verricht (verwerkt in hoofdstuk 6). Daarnaast werden persoonlijke vraaggesprekken gevoerd met zes discriminatie-officieren en één parketsecretaris (eveneens hoofdstuk 6).

Naleving van de richtlijnen

Volgens de richtlijnen moet de politie *zorgvuldig en voortvarend* te werk gaan, en moet het openbaar ministerie een *actief beleid* voeren. Maar wat moet daaronder precies worden verstaan? Is er bijvoorbeeld binnen het opsporingsbeleid ruimte voor seponeren nadat een klacht op 'zorgvuldige en voortvarende' wijze is behandeld? Voordat de politie een aangifte wegens rassendiscriminatie opneemt, probeert zij meestal eerst te bemiddelen. In hoeverre is dat zorgvuldig of voortvarend? De nadruk die de politie legt op het belang van bemiddelen, wordt door haar zeker niet als excuus aangevoerd voor het geringe aantal zaken; men is er oprecht van overtuigd dat bemiddelen meestal de voorkeur verdient. De indruk (want meer kon het niet zijn) die na de uitvoering van alle deelonderzoeken achterblijft, is die van een politie die niet overduidelijk de richtlijnen c.q. de dienstvoorschriften op de voet volgt maar die anderzijds ook weer niet apert in strijd daarmee handelt.

Wat wel duidelijk naar voren komt, is dat de huidige richtlijnen te abstract geformuleerd zijn, niet alleen voor een adequate wetenschappelijke evaluatie, maar ook om als leidraad te kunnen dienen voor politie en openbaar ministerie. Op alle niveaus werd deze klacht bij herhaling naar voren gebracht. Liever zou men richtlijnen zien met concrete aanwijzingen en suggesties, zonder dat deze overigens al te dwingend van karakter zijn.

Op een drietal punten is aangetoond dat in de praktijk in strijd met de richtlijnen wordt opgetreden. Ten eerste blijkt de politie zaken wel eens niet door te sturen op grond van een verondersteld gebrek aan bewijs. Ten tweede laat het openbaar ministerie zich niet overal over alle aangiften wegens rassendiscriminatie rapporteren. Ten derde blijken er geen periodieke besprekingen over rassendiscriminatie plaats te vinden in de parketvergaderingen, noch in het driehoeksoverleg. Wat betreft het driehoeksoverleg vormt Amsterdam een uitzondering in positieve zin: er was daar jarenlang een speciale 'subdriehoek' voor discriminatiezaken. Wat betreft de behandeling van klachten over het optreden van de politie, kan op grond van dit onderzoek geen algemene uitspraak worden gedaan; het aantal in de proefperiode aangetroffen zaken was daarvoor te gering.

Kennis van de richtlijnen

Vast is komen te staan dat de richtlijnen niet goed bekend zijn bij degenen voor wie ze zijn bedoeld. Weliswaar zijn de zeven 'discriminatie-officieren' redelijk op de hoogte van de inhoud, maar van de zes ondervraagde coördinerende functionarissen bij de politie weet de helft niet eens van het bestaan, en van het executieve politiepersoneel (blijkens een schriftelijke enquête op zeven bureaus) twee derde niet. Nu zou dit nog gecompenseerd kunnen worden doordat men in de lagere politierangen goed bekend is met een (van de richtlijnen afgeleid) dienstvoorschrift, maar ook dat blijkt niet het geval.

De wenselijkheid van richtlijnen

Alleen wanneer ze concrete adviezen of opdrachten bevatten, hebben discriminatierichtlijnen zin van bestaan; zo niet, dan leiden zij slechts tot extra papieren in stoffige ordners. Maar als richtlijnen duidelijk geformuleerd en op de praktijk toegesneden zijn, lijken zij als naslagwerk voor de leden van het openbaar ministerie wel degelijk een nuttige functie te kunnen vervullen. Vertaald in concrete dienstvoorschriften kan ook de politie er veel meer aan hebben. De afstand die de richtlijnen thans moeten afleggen voordat ze bij de politie aan de basis zijn, is veel te lang. Onder de huidige omstandigheden blijven de instructies halverwege de weg naar beneden haperen, terwijl juist de hele discriminatiebestrijding staat of valt met een goed begin. Het verdient daarom aanbeveling dat de toekomstige richtlijnen door de politie vertaald worden in concrete voorschriften, die aan alle politiemensen persoonlijk zouden kunnen worden uitgereikt, bijvoorbeeld in de vorm van een eenvoudig en makkelijk hanteerbaar boekje.

Suggesties voor verbetering

Het is zeker niet de bedoeling van de auteurs geweest om in dit rapport een schets te geven van de ideale richtlijn of het volmaakte dienstvoorschrift. Wel wordt een aantal punten genoemd die volgens de onderzoekers in nieuwe richtlijnen respectievelijk dienstvoorschriften niet mogen ontbreken. Deze punten zijn ontleend aan wat uit de verschillende deelonderzoeken één of meerdere keren naar voren is gekomen.

- De aanwezigheid van discriminatie-officieren bij het openbaar ministerie en van 'discriminatie-coördinatoren' bij de politie is gewenst. Zij zouden een duidelijke taakomschrijving moeten krijgen.
- De politie zou ook de inhoud van discriminerende en/of racistische leuzen/graffiti in meldbriefjes en dag- en nachtrapporten moeten opnemen (voorzover zij deze begrijpt of verstaat). Wat betreft graffiti, zou een regeling met de gemeente kunnen worden getroffen om teksten of tekens te doen verwijderen.
- Het zou voor de politie een vaste gewoonte kunnen worden om bij scheldpartijen met discriminerende lading, te noteren wat er geroepen of gezegd werd, teneinde de kans dat het discriminerende element onder de tafel verdwijnt, tot een minimum te beperken.
- De term discriminatie zou als trefwoord in alle geautomatiseerde bestanden van politie en openbaar ministerie moeten worden opgenomen.
- Het verdient aanbeveling om bij het voorbereiden van nieuwe richtlijnen respectievelijk dienstvoorschriften, praktijkmensen van de politie te betrekken.
- In de richtlijnen zou een duidelijke definitie van het begrip discriminatie moeten worden opgenomen, eventueel met citering van wetsteksten.
- Er zou een gewoonte van gemaakt kunnen worden, alle zaken met een discriminatie-element als regel aan te laten melden respectievelijk (op

het bureau) bij de politiecoördinator en (op het parket) bij de discriminatie-officier. Politiecoördinatoren en discriminatie-officiëren zouden daardoor een beter overzicht krijgen over dit soort zaken.

- Het zou wenselijk zijn dat vanuit het openbaar ministerie over de verdere afhandeling van discriminatiezaken wordt teruggerapporteerd naar de politie.
- De bejegening van slachtoffers van discriminatie vereist speciale aandacht. Ook aan dit onderwerp zou in de discriminatierichtlijnen (en/of in de richtlijnen Slachtofferbeleid) een alinea gewijd kunnen worden.
- Het ministerie van Justitie zou zich in de toekomst kunnen laten voorlichten niet alleen over momentopnamen van vervolging en berechting, maar ook over afdoeningsvormen op het politieniveau en over de verdere afwikkeling van zaken.
- Beleidsafspraken over het vervolgen in discriminatiezaken lopen per parket uiteen. Ter bevordering van de rechtsgelijkheid is meer landelijke eenheid gewenst. Wellicht is die te realiseren door in de richtlijnen een aantal indicaties te geven voor al dan niet seponeren en voor eventuele strafeisen.
- Als nuttige functies van cursusprogramma's voor politiemensen kunnen genoemd worden het teweegbrengen van een mentaliteitsverandering met betrekking tot het optreden tegen rassendiscriminatie en het vergroten van de kennis van de culturele achtergrond van allochtonen.

1 Inleiding

Discriminatie is verboden. Gelijke behandeling en het verbod van (rassen-) discriminatie zijn grondrechten (Grondwet art. 1), en nemen sinds de Tweede Wereldoorlog in het internationale en Europese recht een centrale plaats in. Belangrijke verklaringen en verdragen zijn de volgende:

- de Universele Verklaring van de rechten van de mens (in 1948 goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties);
- het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM, 4 november 1950, voor Nederland in werking getreden op 31 augustus 1954);
- het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (IVUR, 7 maart 1966, voor Nederland in werking getreden op 9 januari 1972);
- het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR, 19 december 1966, voor Nederland in werking getreden op 11 maart 1979).

Deze internationale verdragen hebben direct of indirect hun invloed uitgeoefend op de Nederlandse wetgeving. Zo verplichtte art. 2 van het IVUR tot het nemen van nationale wettelijke maatregelen ter bestrijding van rassendiscriminatie, hetgeen geleid heeft tot het opnemen of wijzigen van enkele discriminatie-artikelen in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht. Het betrof de artikelen 90quater, 137d t/m e en 429ter en quater (wet van 18 februari 1971, Staatsblad 96). Sinds 1971 zijn deze artikelen nog herhaaldelijk gewijzigd, en voor het laatst gebeurde dat in de periode dat het hier aan de orde zijnde WODC-onderzoek werd uitgevoerd (Wet van 14 november 1991, Staatsblad 623, in werking getreden 1 februari 1992). Dat is dan ook de reden, dat in bijlage 2 zowel de oude als de nieuwe wets-artikelen zijn opgenomen.

Begripsbepaling

Wat moeten we precies onder discriminatie verstaan? Het nieuwe artikel 90quater WvSr. (zie ook bijlage 2) geeft de volgende omschrijving van het begrip: 'Onder discriminatie of discrimineren wordt verstaan elke vorm van onderscheid, elke uitsluiting, beperking of voorkeur, die ten doel heeft of ten gevolge kan hebben dat de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven, wordt tenietgedaan of aangetast.'

Naast deze wettelijke omschrijving circuleren er in de sociaal-wetenschappelijke literatuur diverse andere omschrijvingen, waarbij veelal getracht wordt het onderscheid tussen rassendiscriminatie en racisme aan te

geven. Voor de minister van Justitie echter maakt — blijkens de tekst van de circulaire van 1982 — ook het optreden tegen racisme, fascisme en antisemitisme onderdeel uit van de strafrechtelijke discriminatiebestrijding (zie bijlage 3).

Omvang van geregistreeerde rassendiscriminatie

Over rassendiscriminatie wordt — zeker de laatste tijd — veel gesproken en geschreven. Het verschijnsel lijkt zich evenwel grotendeels te onttrekken aan het oog van politie en justitie. Ook al blijkt uit onderzoek dat buitenlandse jongeren worden gediscrimineerd door kamerbemiddelingsbureaus (Prakken, 1988) en dat uitzendbureaus een gedragscode ter voorkoming van discriminatie massaal negeren (Meloën, 1991), op grond van de officiële cijfers van het ministerie van Justitie kan niet gezegd worden dat hier sprake is van een veel voorkomende vorm van criminaliteit. Blijkens tabel 1 zijn de aantallen discriminatiezaken al jarenlang gering, en een stijgende lijn is er zeker niet in te ontdekken.

Om de naleving van de wettelijke discriminatiebepalingen te bevorderen, zond de minister van Justitie op 6 augustus 1981 een circulaire aan de procureurs-generaal. Op 16 augustus 1982 volgde een tweede circulaire. Vervolgens ging er op 1 juni 1984 een 'instructie in discriminatiezaken' uit van de procureurs-generaal aan de hoofdofficieren van justitie. Op 1 april 1985 ten slotte volgde een 'nadere instructie' in de vorm van een brief van de minister van Justitie.¹

De inhoud van de richtlijnen²

Volgens de circulaire van 1981 wordt 'een actief opsporingsbeleid' van de politie verwacht. Ook meldt de circulaire: 'Een periodieke bespreking van de strafrechtelijke bestrijding van discriminatie in het driehoeksoverleg en op parketvergaderingen zou een actief opsporingsbeleid kunnen bevorderen.' In de richtlijn van 1981 lezen we verder: 'Voor het voeren van een afgewogen, meersporig beleid bij de bestrijding van discriminatie is het van belang te weten welk effect de strafrechtelijke bestrijding hierbij heeft. Hiervoor is inzicht nodig in de werking van de thans vigerende anti-discriminatiebepalingen, opdat mogelijke knelpunten bij de toepassing ervan kunnen worden opgelost. Ik stel het daarom op prijs om geïnformeerd te worden over de afhandeling van bij het openbaar ministerie binnengekomen processen-verbaal inzake discriminatie.'

De term 'actief opsporingsbeleid' wordt in de circulaire van 1982 nog eens herhaald. Ook wordt in 1982 opnieuw benadrukt: 'De door de parketten te verzorgen rapportage zal naar mijn verwachting beter inzicht verschaffen in het functioneren van strafrechtelijke discriminatiebestrijding.'

¹ Vanuit de Tweede Kamer is aangedrongen op aanpassing van de huidige instructies aan de nieuwe wetgeving. Deze aanpassing is thans in voorbereiding.

² Voor de volledige tekst van de richtlijnen zie bijlage 3.

Tabel 1: Afdoening van discriminatiezaken op het niveau van de arrondissementsparketten, in absolute aantallen

	wel vervolgd		niet vervolgd		beslissing in het betreffende jaar nog niet bekend	
	art. 137c-e	429quater	137c-e	429quater	137c-e	429quater
1985	40	21	29	29	onbekend	onbekend
1986	29	16	30	9	7	9
1987	24	3	25	5	15	2
1988	54	2	30	7	17	3
1989	6	2	32	—	20	—
1990	16	4	16	4	9	—
1991	22	4	20	—	11	5

Bron: Jaarlijkse bijlagen 'cijfermatige overzichten' van de memories van toelichting behorende bij de begrotingen van het departement van Justitie.

De instructie van 1984 begint met een verwijzing naar de Minderhedennota, die in 1983 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, en waarin de regering aangeeft dat zij de bestrijding van rassendiscriminatie als één der hoofddoelstellingen van het minderhedenbeleid beschouwt (Minderhedennota, 1983). Volgens deze brief dient er te worden toegezien — door het openbaar ministerie — op het 'door de politie zorgvuldig en voortvarend opnemen en behandelen van discriminatieklachten'. Dezelfde brief meldt dat het openbaar ministerie de behandeling van aangiften van discriminatie moet bewaken: 'Het openbaar ministerie zou zich hiervan kunnen verzekeren door zich alle aangiften wegens discriminatie te laten rapporteren.' In deze modelbrief wordt gewezen op het bestaan van gemeentelijke coördinatiepunten, die in een aantal gemeenten zouden zijn (of worden) ingesteld, en waarbij het driehoeksoverleg goed zou kunnen aansluiten. In de brief van 1984 is verder te lezen: 'De bespreking van het opsporings- en aangiftebeleid kan als periodiek agendapunt het beste geschieden in het driehoeksoverleg.' Klachten die erop wijzen dat een politie-ambtenaar een strafbaar feit heeft gepleegd, moeten steeds als aangifte in de zin van art. 163 WvSv. worden beschouwd.

In de Tweede Kamer bleek het als een gemis te worden gevoeld dat in de instructie van 1984 niet duidelijk was aangegeven *hoe* de aangiften ter zake van discriminatiegedragingen moesten worden opgenomen. Om in die leemte te voorzien volgde de nadere instructie van 1985. Hierin wordt erop gewezen dat het voeren van een actief opsporings- en vervolgingsbeleid in belangrijke mate afhankelijk is van aangiften. Daarom wordt het van belang geacht dat eventuele belemmeringen tot het doen van aangifte worden opgeheven. Voor de politie betekent dit volgens de tekst van de instructie in concreto het volgende:

- aangiften van discriminatie dienen met grote zorgvuldigheid en voortvarendheid te worden behandeld;
- bij aangiften van overtreding van artikel 429quater (in het bijzonder bij de zogenaamde horecadiscriminatie) is het zaak dadelijk en in elk geval

zo spoedig mogelijk ter plaatse poolshoogte te nemen en naam en andere gegevens van de verantwoordelijke personeelsleden van die inrichtingen te noteren en hen kort te horen;

- bij aangifte van de verspreiding van discriminerende pamfletten is het zaak zo spoedig mogelijk te trachten de herkomst van die pamfletten te achterhalen;
- iedere aangifte wordt met het gevolg dat daaraan is gegeven aan het openbaar ministerie voorgelegd.

Ten slotte wordt er opnieuw op gewezen dat klachten m.b.t. het optreden van de politie dienen te worden behandeld als aangiften. Een politie-ambtenaar mag geen aangifte tegen zichzelf opnemen maar moet dit laten doen door een collega.³

Doel en vraagstelling van het onderzoek

Doel van dit onderzoek is na te gaan of de circulaires van 1981 en 1982, respectievelijk de instructies van 1984 en 1985 (gezamenlijk in het vervolg ook wel aan te duiden als *de richtlijnen*) door politie en openbaar ministerie inderdaad worden nageleefd en hoe de naleving kan worden bevorderd. De tekst van de richtlijnen gaf ons aanleiding tot de keus van een zestal onderwerpen waarover het onderzoek zich zou moeten uitstrekken:

1. Het opsporingsbeleid inzake rassendiscriminatie: handelt men overeenkomstig de richtlijnen?
2. Kennis van de richtlijnen bij de politie.
3. Hoe kan worden bevorderd dat de politie (de) discriminatierichtlijnen naleeft?
4. Het vervolgingsbeleid inzake rassendiscriminatie: handelt men overeenkomstig de richtlijnen?
5. Kennis van de richtlijnen bij het openbaar ministerie.
6. Hoe kan worden bevorderd dat het openbaar ministerie (de) discriminatierichtlijnen naleeft?

Opzet en beperkingen van het onderzoek

Wat betreft de eerste onderzoeksvraag moet worden opgemerkt dat een effectmeting in de klassieke zin des woords (dus met voor- en nameting) niet op zijn plaats werd geacht gezien de naar verwachting geringe aantallen geregistreerde zaken (zie tabel 1) en het ontbreken van controlegroepen. Bij voorbaat stond vast dat het slechts kon gaan om een inventarisatie van wat er in de praktijk gebeurt, zonder dat meteen duidelijk zou worden wat daarbij de invloed van de richtlijnen was (geweest). Vooral een nadere analyse van de opsporingsfase werd nuttig geacht, omdat juist die fase tot

³ Voor de behandeling van klachten over het politie-optreden hebben veel politiekorpsen een eigen klachtenregeling. Ook de meeste van deze regelingen bepalen wat betreft klachtbehandeling door onderzoek, dat zulk onderzoek moet plaatsvinden door een functionaris die niet direct bemoeienis heeft gehad met de gedraging die onderwerp is van de klacht. Enkele grotere korpsen kennen een speciale klachteninspecteur (Oosting, 1992).

nu toe nog relatief weinig aan discriminatie-onderzoek blootgesteld geweest is. Met name was het de bedoeling om na te gaan of niet veel zaken in de kiem gesmoord worden, zodat zij — ten onrechte — het openbaar ministerie niet eens bereiken. Het ging dus in eerste instantie niet zozeer om het analyseren van gevonden zaken als wel om het *zoeken* naar mogelijk 'gesmoorde' zaken. Centraal stond de vraag, wat zich afspeelt in de allereerste instantie; hoe de politie selecteert in de wijk en aan de balie. Juist op deze primaire selectiemomenten hebben we een vergrootglas willen leggen. We waren ons ervan bewust dat dit een arbeidsintensieve onderneming was, en misschien is het illustratief om in dit verband Biegel, Böcker en Tjoen-Tak-Sen (1987) te citeren: 'Het zou monnikenwerk vergen om de klachten waarbij rassendiscriminatie in het spel was uit de dagstaten van een heel jaar te lichten.' Monnikenwerk is het inderdaad geworden: op meer dan 13.000 mutaties troffen we uiteindelijk 16 zaken aan waarbij rassendiscriminatie mogelijk een rol had gespeeld. Een beperking van deze aanpak was, dat ook daarmee nog niet kon worden achterhaald wat er (voorafgaand aan het besluit om al dan niet een mutatie op te maken) in de wijk, aan de balie of per telefoon precies gezegd en gedaan was. Kortstondig is overwogen om via participerende observatie daarover meer aan de weet te komen. Om methodologische maar ook om pragmatische c.q. budgettaire redenen is hiervan afgezien: de tijdsinvestering zou in geen verhouding staan tot het te verwachten rendement.⁴ Verder is met de gedachte gespeeld om over te gaan tot het laten doen van valse aangiften. Ook deze werkwijze is evenwel van de hand gewezen: het (laten) doen van valse aangifte is zo niet onethisch, dan toch verboden als misdrijf tegen het openbaar gezag (art. 188 WvSr.). In plaats van het laten doen van valse aangifte hadden misschien omstandigheden kunnen worden uitgelokt waarin een aanleiding tot het doen van echte aangifte had kunnen ontstaan; vervolgens hadden we dan kunnen kijken hoe de politie met deze aangiften omging. Aan die methode kleefde onder meer het bezwaar dat niet alle vormen van discriminatie zich lenen voor uitlokking.

In de definitieve onderzoeksopzet is gekozen voor een benadering vanuit verschillende invalshoeken. Dit was een bewuste keus, omdat bekend is dat een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden binnen één onderzoeksobject de validiteit en betrouwbaarheid van de uitkomsten ten goede komt. Deze werkwijze wordt ook wel triangulatie genoemd (Aalberts, 1990) en komt in het onderhavige geval neer op een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden en databronnen. Zij was des te meer aangewezen, omdat (nadat het onderzoek van start gegaan was) al snel het vermoeden werd bevestigd dat de opbrengst aan cijfermateriaal gering zou zijn, zowel bij de politie als bij het openbaar ministerie. Bovendien gaven de verschillende onderzoeksvragen aanleiding tot een gevarieerde aanpak: voor het

⁴ Overigens werd dergelijk onderzoek al eens verricht, althans voor zover het discriminatie door de politie betreft: uit eerder WODC-onderzoek bleek dat allochtonen en slordig geklede mensen vaker dan anderen door de politie werden staande gehouden en berispt (Junger-Tas en Van der Zee-Nelkens, 1977).

testen van kennis is in het algemeen een schriftelijke enquête het meest geschikt, voor het verkrijgen van een diepgaander inzicht in een bepaalde materie liggen persoonlijke vraaggesprekken meer voor de hand.

Hoe de deelonderzoeken precies werden opgezet en uitgevoerd, staat telkens beschreven in de betreffende hoofdstukken zelf. De analyse van dag- en nachtrapporten werd verricht op zeven politiebureaus verspreid over zes arrondissementen (hoofdstuk 2).

Om de kennis van de richtlijnen bij het uitvoerend politiepersoneel te testen, is op dezelfde zeven politiebureaus een kleine schriftelijke enquête gehouden (hoofdstuk 4).

Om erachter te komen hoe de naleving bevorderd zou kunnen worden, zijn in de eerste plaats interviews afgenomen bij zes coördinerende politiefunctionarissen (hoofdstuk 3). Daarnaast zijn groeps gesprekken gevoerd met in totaal 22 leden van het uitvoerend politiepersoneel, zowel van de algemene dienst als van de recherche (hoofdstuk 5).

Voor beantwoording van de drie analoge vragen voor het openbaar-ministerieniveau is een documentenonderzoek verricht op zes parketten in dezelfde arrondissementen waar ook de in het onderzoek opgenomen politiebureaus zich bevonden. Dit materiaal is verwerkt in hoofdstuk 6. Verder werden interviews afgenomen bij zes discriminatie-officieren en een parketsecretaris (hoofdstuk 6). De hoofdstukken 2 tot en met 6 eindigen ieder met een samenvatting. In hoofdstuk 7 worden de uitkomsten van de verschillende deelonderzoeken bij elkaar gebracht in een slotbeschouwing.

2 Analyse van dag- en nachtrapporten⁵

Veel van wat er gebeurt tussen burgers en politie, of het nu in de wijk is of op het bureau, raakt vrijwel onmiddellijk weer in de vergetelheid. Weliswaar hebben politie-agenten de plicht om van vrijwel alles wat zij tijdens de dienst tegenkomen, melding te maken, maar er is natuurlijk sprake van een zekere speelruimte. Binnen die speelruimte zal de betreffende politie-man of -vrouw alleen datgene noteren wat hij of zij belangrijk genoeg vindt. Bij sommige korpsen werkt men met persoonlijke notitieboekjes, die de WODC-onderzoeker maar beter niet ter inzage kan vragen ('Daar schrijven ze de gekste dingen in', zo vertrouwde ons een medewerkster van de politie toe). Elders wordt van de agenten in de wijk verwacht dat zij gebruikmaken van meldbriefjes: kleine formuliertjes waarop van (bijna) ieder incident een summiere notitie wordt gemaakt. Deze meldbriefjes kunnen vervolgens als basis dienen voor latere vermelding in het dagrapport. *Kunnen*, want incidenten die men als een futiliteit beschouwt, komen niet door deze eerste selectie heen.

In het dagrapport zelf vindt men behalve incidenten uit de wijk (onder meer) ook terug wat er aan de balie of per telefoon aan klachten en aangiften is binnengekomen. Ook hier vindt steeds al een voorselectie plaats: wat de dienstdoende agent(e) niet relevant vindt, zal het dagrapport niet halen en ontsnapt dus eveneens aan de aandacht van derden.

Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van wat de politie in de wijk tegenkomt en hoe zij daarop reageert, wilden we in de eerste plaats de genoemde meldbriefjes bekijken. Daarnaast werd inzage in de dagrapporten gevraagd. Alle korpschefs die wij benaderden, verleenden hun medewerking.

2.1 Steekproef

De periode waarover meldbriefjes en dagrapporten bestudeerd werden, moest bij voorkeur enigszins in het verleden liggen, teneinde eventueel gevonden zaken tot en met de eindafdoening te kunnen volgen. De onderzoeksperiode beslaat twee willekeurig gekozen maanden van het jaar 1990 (april en mei). Voor de samenstelling van een representatieve steekproef is toegezien op een evenredige spreiding van de databronnen over het hele land, en over de vijf ressorten.

⁵ In het vervolg spreken we gemakshalve van dagrapporten; het gaat echter steeds om rapporten van hele etmalen.

De volgende zeven politiebureaus werden gekozen:

- Amsterdam: bureau Balistraat (Amsterdam-Oost);
- Amsterdam: bureau Flierbosdreef (Bijlmer);
- Utrecht: bureau Tolsteeg;
- Almelo;
- Roermond;
- Assen;
- Rotterdam: bureau Sandelingplein (Rotterdam Lombardijen).

In Almelo, Roermond en Assen is slechts één bureau van politie. In de andere gemeenten werd in overleg met de politie ter plaatse een voor het onderzoek geschikt lijkend bureau gekozen. In de gekozen wijken wonen relatief hoge concentraties allochtonen. Ook weer niet al te hoog (met uitzondering misschien van Amsterdam) want volgens Van Kempen (1985) is de discriminatiegeneigdheid het grootst in wijken met ongeveer 20% allochtonen.

2.2 Oorspronkelijk geplande werkwijze

Het was de bedoeling op de bovengenoemde bureaus de dagrapporten te bestuderen en daarnaast ook de aanwezige meldbriefjes (alleen in gebruik op de twee bureaus te Amsterdam en op het bureau te Roermond). Van zaken waarin direct of indirect sprake leek te zijn van rassendiscriminatie, zouden de belangrijkste gegevens door ons worden overgenomen, teneinde die in een later stadium nader te kunnen analyseren. Ook zou het totale aantal dagrapportmutaties over de onderzoeksperiode (globaal) worden opgeteld, om te zien hoe vaak (rassen)discriminatie voorkomt in verhouding tot het totale aantal incidenten waarmee de politie zoal te maken krijgt.

Mocht er van een gevonden zaak een proces-verbaal zijn opgemaakt, dan was het de bedoeling dit proces-verbaal te achterhalen om ook daaruit relevante gegevens over te nemen. De zaak zou dan tot en met de eindafdoening worden gevolgd, of die nu plaats vond op het niveau van de politie, van het openbaar ministerie dan wel op dat van rechtbank, hof of Hoge Raad.

2.3 Uitvoering

Bij analyse van de meldbriefjes en dagrapporten bleek ons dat het aantal voor ons relevante zaken naar verhouding zeer klein was. Ook was het bij een groot aantal zaken die in de dagrapporten waren opgenomen, moeilijk te zeggen of er al dan niet sprake was van rassendiscriminatie. Vooral bij ruzies was het lang niet duidelijk of en in hoeverre die een racistische of discriminerende lading hadden. Vaak werden ruzies en scheldpartijen tussen mensen van verschillende etnische achtergrond beschreven, zonder dat de rapporteur inging op de inhoud van de scheldpartijen. Bij het doornemen van de dagrapporten kwamen we diverse burenruzies tegen tussen Neder-

landers en allochtonen, tussen allochtonen van verschillende origine, tussen Nederlanders onderling en tussen allochtonen onderling. Wij vonden bijvoorbeeld een twist tussen een Nigeriaan en een Tunesiër 'naar aanleiding van culturele tegenstellingen'. Ook waren er een Nederlandse en een Marokkaanse familie die 'wederzijds last van elkaar hebben' en waarover de politie opmerkte: 'Er is wel een probleem met de communicatie onderling.' Dan was er bijvoorbeeld een Nederlander die bleekwater in het portaal van zijn Surinaamse buurman gooide, omdat hij het zat was om daar geregeld ontlasting aan te treffen. Zou hij langer hebben gewacht als de buurman een Nederlander was geweest? Waarschijnlijk is het wat vergezocht (en dus onverantwoord) om dergelijke ruzies als vormen van rassendiscriminatie te interpreteren. Daarom heeft dit soort zaken van ons het voordeel van de twijfel gekregen, in die zin dat ze niet in het onderzoek zijn opgenomen.⁶

Op het bureau Flierbosdreef in de Amsterdamse Bijlmer bleek, dat ook de dagrapporten van de wijk Ganzenhoef op dat bureau bewaard werden (samen vormen zij Amsterdams zevende district). Die dagrapporten zijn eveneens in ons onderzoek opgenomen. Ook wat Rotterdam betreft, moet worden opgemerkt dat onze analyse zich uiteindelijk verder heeft uitgestrekt dan oorspronkelijk de bedoeling was, namelijk over het hele zesde district. Het bleek dat de gegevens van de tot dat district behorende bureaus moeilijk te scheiden waren, en dat bovendien het oorspronkelijk door ons gekozen bureau (Sandelingplein) 's avonds en 's nachts gesloten was. De gecombineerde dagrapporten van een viertal bureaus (te weten Groot-IJsselmonde, Hoogvliet, Maashaven en Sandelingplein) kregen we ter inzage op het bureau Groot-IJsselmonde. Zo werd de steekproef van zeven bureaus uitgebreid tot elf. Dit verklaart wellicht ook de ongelijke aantallen mutaties die werden aangetroffen op de bezochte bureaus. Voor een overzicht daarvan zie tabel 2.

2.4 Opbrengst

Hieronder volgt een overzicht van de oogst die de meldbriefjes en dagrapporten hebben opgebracht. Wat betreft de meldbriefjes was de oogst zeer mager: alleen in Roermond werd één incident aangetroffen dat niet tevens in de dagrapporten was terug te vinden. Zelfs bij deze ene zaak valt te betwijfelen of discriminatie hier wel echt een rol speelde. Het betrof het volgende:

Klacht vanuit woonwagenkampje

De politie kreeg om ongeveer 11 uur 's avonds een melding binnen vanuit een woonwagenkampje: 'Wij worden lastig gevallen door buurtbewoners.'

⁶ En zelfs over enkele van de wel opgenomen incidenten hebben we enige twijfels; op die gevallen komen we in de discussie van hoofdstuk 7 nog terug.

Tabel 2: Aantallen doorgenomen mutaties en het aandeel der rassendiscriminatiezaken daarin (april/mei 1990)

		waarvan rassen- discriminatie
Almelo (hoofdbureau)	2.618	2
Amsterdam-Oost (bureau Balistraat)	1.322	2
Amsterdam-Zuidoost (twee bureaus)	2.505	1
Assen (hoofdbureau)	1.470	2
Roermond (hoofdbureau)	1.454	3
Rotterdam (vier bureaus)	3.197	2
Utrecht (bureau Tolsteeg)	678	4
totaal	13.244	16

Volgens het meldbriefje werd dit doorgegeven aan twee agenten. In de ruimte voor bijzonderheden vermeldt het briefje dat er werd bemiddeld.

Het analyseren van de dagrapporten leverde meer zaken op, hoewel naar verhouding ook heel weinig. Dat het ging om zoeken naar een speld in een hooiberg, moge blijken uit tabel 2. Daaruit blijkt, dat op een totaal van meer dan 13.000 zaken er 16 werden aangetroffen, waarbij rassendiscriminatie (waarschijnlijk) een rol heeft gespeeld. Dat aantal komt overeen met 0,1 procent. Het bleek dat geen enkele van deze zaken geleid had tot een proces-verbaal, zodat het verder volgen van zaken via de voorgenomen weg kwam te vervallen.

Hoewel (of moeten we zeggen doordat) de opbrengst in kwantitatief opzicht dus mager was, hoeven we niet na te laten de gevonden zaken, inclusief enkele 'twijfelgevallen', hier te bespreken.

De nu volgende incidenten werden alle opgetekend in de dagrapporten. De namen van personen en plaatsen zullen hier niet worden weergegeven. Wel vermelden we, voorzover de incidenten waren ingedeeld naar trefwoord, de naam van het trefwoord / de rubriek waaronder de gevonden incidenten waren opgenomen. Een trefwoord 'discriminatie' bleek op de meeste bureaus niet te worden gehanteerd.

Vlieger met hakenkruis (trefwoord: belediging/discriminatie)

Er belden mensen naar het bureau dat er in de buurt gevliegerd werd en dat zij zich stoorden aan de vlieger, omdat deze voorzien was van een hakenkruis. Twee politiemensen troffen inderdaad een jongen aan met een *omgekeerd hakenkruis* op zijn vlieger. Deze was gekocht bij de zaak van X voor f 1,50. De politiemensen namen de vlieger mee, teneinde deze te vernietigen. Ook begaven zij zich naar de zaak van X, waar X meedeelde dat hij drie van deze vliegers 'binnen' had gekregen, die inmiddels alle waren verkocht. Hij zou zelf de twee andere jongens benaderen, zodat zij hun vliegers met hakenkruis konden omruilen voor een normale. De zaak was hiermee afgedaan.

Verzoek van de hoofdofficier (trefwoord: discriminatie)

Op verzoek van de hoofdofficier van justitie had een politieman een nader onderzoek ingesteld naar aanleiding van een proces-verbaal *opgemaakt terzake van discriminatie*. Door ons (WODC-onderzoekers) was niet te achterhalen of het hier om *rassendiscriminatie* ging. Hoe het ook zij, in overleg met justitie was reeds eerder een proces-verbaal opgemaakt terzake van art. 90quater WvSr.⁷ Nu werd nog een verklaring gevraagd en onderzoek naar een persoon. Volgens het dagrapport werd ook de gevraagde verklaring opgesteld. Op het politiebureau was echter (ondanks hulp van de herkenningdienst) van deze zaak verder niets terug te vinden.

Brief met discriminerende tekst (trefwoord: overige incidenten)

Twee agenten hielden toezicht bij een dodenherdenking die plaatsvond op een plein en waaraan ongeveer 250 mensen deelnamen. Bij een groot gebouw aan dat plein werd een *brief met discriminerende tekst* gevonden, gericht aan het 4-meicomit .

De afzender noemt zich 'het verzet'. Omdat de brief al door verschillende mensen was vastgepakt, kon volgens de rapporteurs geen vingersporen-onderzoek worden gedaan. De brief werd ter beschikking gesteld aan de wijkteamleiding. De inhoud van de brief zelf was niet opgenomen in het dagrapport.⁸ Toen wij verder informeerden naar de achtergrond van deze zaak, bleek dat de brief was doorgestuurd naar de recherche. Deze had er echter niets mee kunnen doen.

Caf eruzie (trefwoord: overige incidenten)

Een Marokkaanse man kwam aan het bureau en verklaarde dat hij in een café niet geholpen werd *in verband met zijn huidskleur*. Twee politiemensen begaven zich naar het café en bij hun aankomst was de Marokkaan daar al aanwezig. Volgens de (Nederlandse) eigenaar terroriseerde hij al geruime tijd de bezoekers van het café. De eigenaar zei dat hij al een advocaat in de arm genomen had om de Marokkaan definitief de toegang te ontfeggen. Na een scheldpartij over en weer tussen beide mannen, liep dit zo uit de hand dat de eigenaar een mes pakte en hiermee richting Marokkaan liep. Dit mes werd hem tijdig uit handen genomen. De Marokkaan zou niet meer in het café komen maar de beide agenten betwijfelen of dit niet toch zal gebeuren. De Marokkaan zei nog aangifte te gaan doen wegens bedreiging door de eigenaar van het café.

⁷ Voor de inhoud van dit artikel zie bijlage 2. Overigens is het opmerkelijk dat in het dagrapport melding wordt gemaakt van een proces-verbaal terzake van art. 90quater, want dit artikel bevat slechts een definitie van discriminatie; geen strafbaarstelling.

⁸ Volgens een op ons verzoek toegezonden kopie luidde de letterlijke tekst van de brief als volgt: 'Wien Neerlands bloed door d'aadren stroomt, Van vreemde smetten vrij...' (Tweede Nederlands volkslied, Hendrik Tollens, 1840). Het gaat niet om Joden. Het gaat om de Turkse en Marokkaanse bezetting en om het behoud van de Nederlandse volksidentiteit in biologische (zin? red.). Indische buurt: Turkenbuurt. Dat is het werk van jullie, landverraaiers! Nederland is uitsluitend eigendom van de Nederlanders. Wij pikken het niet langer. 'Wij willen onszelf zijn en blijven.' (Koningin Wilhelmina, 1940)

De psychiatrische patiënt (trefwoord: onbekend)

Een Marokkaanse man kwam aan het bureau om te klagen over zijn behandeling in een medisch centrum. Hij zou daar onvoldoende aandacht hebben gekregen van een (met name genoemde) psychiater en met bruut geweld verwijderd zijn door de beveiliging, *omdat hij Marokkaan is*. Deze zaak is kennelijk door de politie niet serieus genomen. Er is niets mee gebeurd, er zijn in het dagrapport verder geen bijzonderheden vermeld.

De dronken Ethiopiër (trefwoord: afdeling meldkamer)

De eigenaar van een bar meldde telefonisch een klant die niet wilde of kon afrekenen, en vroeg om bemiddeling. Twee politiemannen, waarvan één met een Moluks en één met een Fries klinkende achternaam, troffen in de bar een Ethiopiër 'met vergunning tot verblijf'. Deze man beledigde de beide politiemannen *omtrent hun afkomst* waarop één van hen besloot 'ter voorkoming van binnenlandse onlusten en mede gelet op de geestestoestand van X (volgt naam café-eigenaar), de Ethiopiër in de boeien te slaan. Aan het bureau bleek eveneens met hem geen goed garen te spinnen te zijn. Een en ander kennelijk door consumptie van de nodige alcoholica (meer dan voor een tientje). (...) Aangezien vrees voor herhaling reëel te achten was, is hij, in afwachting van nader onderzoek door de VID (= Vreemdelingen Inlichtingen Dienst), geplaatst in de cel. Stomdronken, en derhalve achten wij deze maatregel ethisch verantwoord.' De man werd niet voor een (hulp)officier van justitie geleid en er werd geen proces-verbaal opgemaakt.

Vechtpartij tussen blanke en Molukse jongeren (trefw.: afdeling meldkamer)

Een taxicentrale meldde bij de politie een vechtpartij tussen een groep blanke en een groep Molukse jongeren. De politie ging op onderzoek uit en kreeg te horen dat een groepje blanke jongens ruzie had gezocht/gekregen met enkele Molukse jongens. Een Molukse jongen die hiermee vermoedelijk niets had uit te staan, werd door de (blanke) jongens lastig gevallen en daarna geslagen. Hij werd ontzet door vier andere Molukse jongens. Dit groepje van vijf was bij aankomst van de politie verdwenen. De rapporteurs schrijven in het dagrapport: 'Opgemerkt moet worden dat de blanke groep zich behoorlijk agressief gedroeg en *racistische opmerkingen* maakte.' Er is van de zaak geen proces-verbaal opgemaakt.

De man die uit zijn dak ging (trefwoord: X uit bureau gezet)

Een man met een buitenlands klinkende naam, volgens het dagrapport een bekende van de politie, kwam aan het bureau en wilde onmiddellijk politiehulp hebben omdat de inventaris van zijn woning vernield zou zijn. 'Omdat we kennelijk niet direct reageerden begon de man lichtelijk uit het dak te gaan *omdat we hem zouden discrimineren*. Nadat hij enkele keren tot de orde was geroepen weigerde hij zijn gedrag te temperen en begon hij zich agressief op te stellen. Hierop werd hij met "zachte" drang het bureau uitgezet met de mededeling dat hij terug kon komen als hij was gekalmeerd.'

Bedreigde zigeuners (trefwoord: zigeuners)

Bij de politie kwamen diverse telefoontjes binnen met de mededeling dat op een bepaalde kruising standplaats werd ingenomen door zigeuners.⁹ Bij controle bleek het te gaan om zigeuners die tot de voorgaande avond ergens in de buurt hadden gestaan. 'De reden gevraagd waarom zij daar vertrokken waren was dat men zich gisteravond bedreigd had gevoeld door een drietal jongeren die met auto's voor de caravans aan het scheuren waren geweest. Men was nu bang dat men de caravans stuk zou rijden.' De jongeren zouden gezegd hebben: *'Jullie zijn niet welkom in X. Sodemieter op, wij zorgen er wel voor dat jullie vertrekken.'* Verder werd geen actie ondernomen, niet tegen de zigeuners, maar ook niet om de drie jongeren op te sporen.

Vechtpartij in snackbar (trefwoord: vechtpartij ... (volgt adres))

Naar aanleiding van een bericht over een vechtpartij begaven twee politiemensen zich naar een snackbar. Daar bleek te zijn gevochten door de eigenaar X met een andere man Y (bekende van de politie). 'Over en weer waren klappen gevallen. Y zou bedreigd hebben met een honkbalknuppel de zaak te verbouwen terwijl volgens Y hij door de vrouw van X met een mes was bedreigd. Een aanwezige man met bruine huidskleur werd door Y uitgemaakt voor zwarte Tamil!! Kennelijk had deze ook met de zaak te maken gehad. Alle partijen weigerden echter aangifte te doen.' Van de zaak werd geen proces-verbaal opgemaakt.

Bus met tekst en hakenkruis (trefwoord: onderzoek incidenten ... (volgt naam sporthal))

Tijdens een internationaal zaalhandbaltoernooi deden zich in en om de sporthal waar dit plaatsvond, enkele incidenten voor. Onder meer werd een Russische spelersbus beklad met de tekst 'White Power' en met een *hakenkruis*. De politie stelde een onderzoek in. In de dagrapporten van de daarop volgende dagen werd nog twee keer gemeld dat het 'onderzoek wordt voortgezet'. Bij navraag werd ons door de politie meegedeeld dat zij in verband met deze incidenten inderdaad nog 'driftig aan de slag' was geweest. Een aantal diefstallen was naderhand opgelost. Voor nader onderzoek met betrekking tot het kladden waren politiemensen speciaal vrijgemaakt maar het was niet gelukt de dader(s) te achterhalen.

Burenruzie (trefwoord: onenigheid)

De Nederlandse familie A en de buitenlandse familie B woonden samen aan hetzelfde trappotaal. 'Familie B beschuldigt A ervan dat die afval op hun balkon gooit en dat de kinderen van A expres hard de trap aflopen als vader A uit de nachtdienst komt. A beschuldigt B van *racistische opmerkingen*. Dit was vanavond zo uit de hand gelopen dat ma en pa B bij de familie A verhaal kwamen halen, en toen A niet opendeed heeft pa van

⁹ Het gaat hier vermoedelijk om dezelfde personen als die waarover het eerder genoemde meldbriefje werd geschreven. Het betreft nu echter een ander incident, want het meldbriefje dateert van drie dagen later dan de aantekening in het dagrapport.

familie B de deur staan intrappen zodat de hele deurstijl ontzet werd. Dit alles onder het uiten van bedreigingen. Verhaal van familie A en B beiden aangehoord. A verwezen naar woningstichting in verband met deur. B gewaarschuwd dat zulke escalaties niet meer voor mogen komen. A en B beiden verwezen naar de wijkagent waarvoor rapporteurs een bericht hebben achtergelaten.' We deden navraag bij de politie over een eventueel vervolg van deze zaak. Het bleek dat de ruzie aanvankelijk was bijgelegd, later nog eens hoog opgelaaid en dat inmiddels de beide families niet meer bij elkaar woonden. Volgens de inspecteur van politie die ons hierover te woord stond was er in dit geval sprake van een 'normale' burenruzie, en niet primair van een rassencnflict.

Scheldpartij op straat (trefwoord: verzet tegen ambtenaar)

Twee politiemensen waren aanwezig in de 'shop'.¹⁰ Toen er op de ruit werd getikt, ging één van hen naar buiten. Bij een nabijgelegen bloemenzaak stonden twee mensen naar elkaar te schreeuwen: een vrouw met hond en een (vermoedelijk, aan de naam te zien) Antilliaanse man. De man liet zich niet wegsturen, waarop hij werd meegenomen naar de shop. De vrouw kwam ook naar de shop en wilde daar een klacht tegen de man indienen. Het bleek nu dat de vrouw bloemen had willen halen bij de bloemist. Zij was haar hond aan het aanlijnen aan een fietsensteun, toen de man langskwam. De vrouw wilde niet dat de man zich met haar hond bemoeide en maakte het dier los. Dit ontlokte de man de vraag of hij niet naar de hond mocht kijken. Volgens de vrouw mocht hij dat inderdaad niet, en zo was de scheldpartij op gang gekomen. De vrouw zei hierbij onder meer: '*Rot op naar je eiland.*' In de shop trachtten de politiemannen de zaak te sussen. Dit lukte niet echt. De man ging wel naar buiten, maar bleef daar voor de deur hangen. Enkele van zijn kornuiten voegden zich bij hem. Eén van de politiemannen stuurde ze allemaal weg, maar even later kwam de bewuste man weer terug. Hij schopte tegen een buitenstaand bord aan, en de politiemann zei daar iets van. De man zei dat hij alleen maar struikelde en begon nu tegen de agent te schreeuwen. De politiemann maande hem om weg te gaan, maar dat wilde hij niet. Op dat moment kwamen twee collega-politiemannen ter plaatse. Zij hielden de weerspannige man aan en voerden hem per auto af naar het Huis van Bewaring. 'Dat ging met het nodige duw- en trekwerk gepaard.' Tot besluit vermeldt het dagrapport dat door de twee laatst gearriveerde agenten een proces-verbaal van bevindingen zou worden opgemaakt, terwijl de weggevoerde man een proces-verbaal van verzet tegen een ambtenaar zou krijgen. Bij navraag werd ons meegedeeld dat deze zaak 'in zijn geheel was opgelost'. Van aangifte wegens rassendiscriminatie is geen sprake geweest.

¹⁰ Een kleine wijkdependance van de gemeentepolitie waar burgers in en uit kunnen lopen.

Man met ongestempelde buskaart (trefwoord: overige hulpverlening / bemiddeling)

Twee politiemensen gaan naar een bus waar een lastige man in zou zitten. 'Ter plaatse bleek het te gaan om een buitenlandse man die de bus in kwam met een ongestempelde kaart die normaal gesproken alleen in de bus te koop is en niet in de voorverkoop. De buschauffeur rook onraad en wilde van de man een legitimatiebewijs zien. De man werd vervolgens link en er ontstond een woordenwisseling die uiteindelijk door ons beslecht werd. De chauffeur werd door de man beschuldigd van *discriminatie* en wilde hem niet meer meenemen, waarop de buitenlander de bus verliet.' En daarmee was de zaak afgedaan.

Bezoekers kantoorboekhandel (trefwoord: overige openbare orde / onderzoek criminaliteit)

Twee politiemensen werden door de meldkamer gezonden naar een kantoorboekhandel, alwaar het personeel bedreigd zou worden. Bij aankomst spraken zij met de eigenares en met haar man. Het bleek dat even tevoren een Surinamer en een Marokkaan in de winkel waren geweest. De vrouw had de jongens niet in haar winkel willen toelaten. 'Hierover ontstond een woordenwisseling en waren er woorden over verdachtmaking uit het verleden.' Volgens de verkoopster en de eigenaar van een nabijgelegen kaas- en notenzaak zouden de Surinamer en de Marokkaan hun hebben bedreigd. De agenten gingen vervolgens naar het woonadres van de beide verdachten, waar een grote groep mensen voor de deur stond. Zij spraken met de Marokkaan en de Surinamer, die een heel ander verhaal hadden. 'Zij baalden dat zij *bij voorbaat al verdacht* waren als zij de winkel in kwamen. Rapporteur (heeft) geadviseerd om voortaan hun spullen ergens anders te kopen. Zouden zij echter weer in die zaak komen, toegezegd dat wij ze mee zouden nemen. Hiervoor was van hun kant alle begrip.' En daarmee was de zaak tot een einde gebracht.

Vergiftigde chocola (trefwoord: overige hulpverlening / bemiddeling)

Twee politiemensen begaven zich naar een woonhuis waar de kinderen elkaar zouden vergiftigen. Ter plaatse bleek dat een jongetje (met Nederlandse naam) van vijf jaar de vorige dag nogal ziek was geworden, volgens zijn zeggen nadat hij gedwongen was een stukje chocola te eten. Het kind 'had verteld dat hij door een buitenlands jongetje was gedwongen om de chocola te eten en had aan zijn vader ook een beschrijving gegeven. Vaders zag vandaag een soortgelijk jongetje lopen en heeft die toen in zijn kippenek gepakt en meegenomen naar zijn huis om daar te proberen achter de toedracht te komen. Hiertoe is hij ook bij de moeder van het jongetje (volgt arabische naam) geweest, alwaar hij in zijn kwaadheid ook kreten had geslaakt als: *ik zal wel zorgen dat jullie in de Sahara terug komen* en woorden van die strekking. Later werd dit door de vader van het kind opgevat als discriminatie en wilde hij aangifte doen. Hem een en ander uitgelegd en verwezen als hij aangifte wilde doorzetten.' Met betrekking tot de chocola is de ware toedracht niet duidelijk geworden. Eerst zei het (Nederlandse)

jongetje dat het gedwongen was deze te eten, later zei hij de chocolade zelf te hebben gepakt. Zijn ouders zouden alsnog met hem langs een arts gaan. Van deze zaak werd ook de kinderplicht op de hoogte gebracht. In de maand na het voorval werd door de vader van het jongetje 'met kippenek' geen aangifte wegens discriminatie gedaan.

2.5 Navraag bij Anti Discriminatie Bureaus

Daar het theoretisch tot de mogelijkheden behoorde dat de politie een klacht of aangifte niet had willen aannemen, hebben we ons schriftelijk tot een aantal Anti Discriminatie Bureaus (ook wel genoemd meldpunten) gewend om aldaar te informeren of zij wellicht in de onderzoeksperiode (een poging tot) aangifte hadden gedaan bij één van de door ons bezochte politiebureaus. Als dat zo was, moest daar een mutatie van in de dagrapporten zijn terug te vinden. Op deze manier wilden we een soort extra controle inbouwen. Aangeschreven werden de Anti Discriminatie Bureaus te Amsterdam, Assen, Enschede (met het oog op Almelo), Roermond, Rotterdam (RADAR) en de twee bureaus te Utrecht, te weten het Meldpunt Utrecht tegen Discriminatie (MUTD) en het Steunpunt Anti Rassen Discriminatie (STARD).

Van het Utrechtse STARD kregen we geen reactie, ook niet na rappel. Het Utrechtse MUTD zond een negatieve reactie: dit bureau was niet bereid om op ons verzoek in te gaan. De bureaus te Enschede, Amsterdam, Assen en Roermond hadden in april en mei 1990 geen pogingen tot aangifte bij de politie gedaan. Wel werd vanuit Roermond een opmerking geplaatst over overleg dat men had gevoerd met politie en openbaar ministerie over klachten aangaande het optreden van de (Vreemdelingen)politie zelf. Alleen te Rotterdam was er in de maand april 1990 inderdaad (poging tot) aangifte gedaan bij de politie.

Het bleek niet om dezelfde zaak te gaan die wij bij bestudering van de dagrapporten van de Rotterdamse politie waren tegengekomen. In april 1990 werd volgens RADAR aangifte gedaan bij het politiebureau Maas-haven. Een Surinaamse jongen van 13 jaar was bij een bushalte mishandeld door drie jongens van 17 à 20 jaar. Van de zaak werd door de politie proces-verbaal opgemaakt, onder vermelding van de artikelen 300 WvSr. (mishandeling), 141 WvSr. (geweldpleging) en 137e WvSr. (discriminatie). Het Rotterdamse Anti Discriminatie Bureau (RADAR) was over het optreden van de politie in deze zaak zeer te spreken. Alles werd in het werk gesteld om de daders te achterhalen; het slachtoffer werd goed begeleid. Daar de daders echter onbekend bleven, kon er verder met de zaak niets gebeuren. Dat wij deze zaak niet waren tegengekomen in het dagrapport, zou (volgens een woordvoerder van de politie) verklaard kunnen worden door het feit dat de zaak in het registratiesysteem van de Jeugd- en Zeden-politie terecht gekomen was. Ook daar was zij evenwel niet terug te vinden.

2.6 Discussie¹¹

Bij de analyse van de dagrapporten deed zich als complicatie voor, dat uit de tekst van het dagrapport niet altijd geheel duidelijk werd of het nu om discriminatie ging. Soms bleek het er inderdaad wel om te gaan, maar dan werd bijvoorbeeld alleen gewag gemaakt van scheldpartijen, zonder verdere verwijzing naar de inhoud van die scheldpartijen.

Weinig zaken

Dat er op de ruim 13.000 zaken slechts 16 werden aangetroffen die (mogelijk) met rassendiscriminatie te maken hadden, lijkt op het eerste gezicht een teleurstellend resultaat. We moeten echter niet vergeten dat het ons vooral ging om het *zoeken* naar zaken, en pas in de tweede plaats om het analyseren van gevonden zaken. Deze uitkomst kan daarom ook in gunstige zin worden uitgelegd: voor het 'in de kiem smoren' van potentiële discriminatiezaken werden in de dagrapporten geen duidelijke aanwijzingen gevonden.

Wel of geen discriminatie?

Af en toe bestond bij ons de indruk, dat de problemen niet primair het gevolg waren van iemands afwijkende kleur of afkomst maar meer van zijn agressieve c.q. moeilijke gedrag. Dit gold bijvoorbeeld voor de man die het café niet meer in mocht, voor de psychiatrische patiënt, voor de man die uit zijn dak ging, voor de vechtpartij in de snackbar, voor de scheldpartij op straat, voor de man met ongestempelde buskaart en voor de jongens in de kantoorboekhandel. Over de burenruzie tussen twee families merkte een woordvoerder van de politie op: je kunt dit soort opmerkingen net zo opvatten als wanneer iemand met rood haar voor 'vuurtoren' wordt uitgemaakt. Hij bedoelde daarmee dat het meestal vrij onschuldig is.¹²

Wat is er precies gezegd of geschreven?

In de dagrapporten blijkt vaak de inhoud van scheldpartijen en de teksten van *graffiti* (eufemisme voor kladwerk) niet te worden weergegeven. Dat is niet alleen lastig voor onze discussie, maar leidt bovendien tot de vraag of dit weglaten te rijmen valt met het zorgvuldigheidsvereiste.

In de zaak van de bus met tekst en hakenkruis werd de inhoud van de tekst ('White Power') wel in het dagrapport opgenomen.

Een zaak waar politiemensen *misschien* zorgvuldiger hadden kunnen optreden, was de caféruzie. Zij noteerden in het dagrapport dat er een scheldpartij over en weer was tussen de Marokkaan en de Nederlander. Zij

¹¹ Hoewel in hoofdstuk 1 werd aangekondigd, dat een discussie over de hoofdstukken 2 t/m 6 tot in hoofdstuk 7 op zich zou laten wachten, wordt dat patroon (alleen) hier enigszins doorbroken. Het gaat in dit hoofdstuk vooral om de beschrijving van casussen, en het geheugen zou wel zwaar belast worden wanneer een bespreking van die casussen zoveel bladzijden vooruit geschoven zou worden.

¹² Hoewel, vindt een roodharige dat ook? Maar dan nog: moet de politie er aan te pas komen?

vermeldten niet of de strekking van de scheldpartij discriminerend was geweest. Hadden zij dit, gezien de aanleiding tot hun aanwezigheid, niet toch moeten doen?

In een ander geval staat er wel iets over racistische opmerkingen, maar is de inhoud van die opmerkingen niet genoteerd; bedoeld wordt hier de vechtpartij tussen blanke en Molukse jongeren.

Zorgvuldig en voortvarend

Maar ook wanneer de inhoud of betekenis van de scheldpartijen, leuzen en symbolen uitvoerig zijn vermeld, wanneer de intenties van de betrokken partijen aan duidelijkheid niets te wensen overlaten, dan nog blijft de interpretatie van begrippen als actief, zorgvuldig en voortvarend een probleem.

Neem bijvoorbeeld de zaak van de vlieger met het hakenkruis. Men kan het zorgvuldig en voortvarend noemen dat de rapporteurs de moeite namen om helemaal naar de winkel te gaan waar deze vlieger gekocht was. Ter plaatse aangekomen vernamen zij echter dat er nog twee van dergelijke vliegers verkocht waren. Hadden zij daar niet ook persoonlijk achterheen moeten gaan? Was het wel zorgvuldig genoeg dat zij een verdere afhandeling aan de winkelier overlieten?

Dan het verzoek van de hoofdofficier. De hoofdofficier had gevraagd om een verklaring en om onderzoek naar een persoon. Dat onderzoek en die verklaring had hij ook gekregen. Maar dat er verder van deze zaak niets was terug te vinden, getuigt dat niet van enige onzorgvuldigheid bij de politie?

In de zaak van de dronken Ethiopiër voelden de rapporteurs zich persoonlijk gediscrimineerd, en tussen de regels door lezend zou men kunnen denken dat ze van de omstandigheden gebruik gemaakt hebben om de man standrechtelijk te straffen. Als 'excuus' voor het opsluiten in de cel voerden zij dronkenschap aan maar kennelijk wilden ze hem ook een lesje leren. Zou dit ook gebeurd zijn als niet zichzelf maar andere cafébezoekers waren gediscrimineerd? Hier is mogelijk sprake van wat al te voortvarend optreden.

Dan de vechtpartij tussen blanke en Molukse jongeren. Had de politie niet enkele arrestaties in de blanke groep kunnen verrichten wegens die racistische opmerkingen? Of wilde zij, door niets te doen, juist voorkomen dat eventuele haatgevoelens bij de blanke jongens werden aangewakkerd? Soms gaan zorgvuldig en voortvarend misschien niet goed samen; getuigt het in die gevallen van zorgvuldigheid om *niet* voortvarend op te treden?

Een soortgelijke vraag kan men zich stellen in verband met de bedreigde zigeuners: had de politie zich niet meer moeten inspannen om de drie jongens te achterhalen?

Ten slotte de zaak met de giftige chocola. De vader van het kind overwoog om aangifte van discriminatie te doen, maar de rapporteurs hebben 'hem een en ander uitgelegd en verwezen als hij aangifte wilde doorzetten'. Men kan dit politie-optreden ook heel goed zien als een poging tot *rechtsomlegging*; mogelijk is het zeer terecht dat het incident vermeld

stond onder 'Overige hulpverlening / bemiddeling'.¹³ Maar men kan evengoed beweren dat de politie, gelet op de richtlijn, hier toch wel wat laks is geweest.

Horeca en pamfletten

Bijzondere aandacht wordt in de richtlijnen gegeven aan het optreden tegen overtreding van art. 429quater (in het bijzonder horecadiscriminatie) en tegen het verspreiden van pamfletten.

Aangiften van horecadiscriminatie in de zin van het weigeren van toegang op grond van huidskleur kwam in onze steekproef niet voor. In het geval van de caféruzie dreigde de eigenaar weliswaar de Marokkaan om hem definitief de toegang te ontzeggen, maar kennelijk was deze Marokkaan in het café vaste klant.

Ook verspreiding van discriminerende pamfletten werd niet aangetroffen. Wel was er de zaak van de brief met discriminerende tekst. De herkomst van deze brief heeft de politie meteen proberen te achterhalen. Dat dit niet gelukt is, kan haar niet worden aangerekend.

2.7 Samenvatting

Op zeven politiebureaus werden alle meldbriefjes (voorzover daarmee gewerkt werd) en alle dag- en nachtrapporten bestudeerd, daterend van de maanden april en mei 1990. Bij analyse van deze meldbriefjes en dagrapporten bleek ons dat het aantal voor ons relevante zaken naar verhouding zeer klein was. Bij een groot aantal zaken die in de dagrapporten waren opgenomen, was het moeilijk te zeggen of er al dan niet sprake was van rassendiscriminatie. Op een totaal van meer dan 13.000 dagrapportmutaties vonden we slechts 16 zaken waarin rassendiscriminatie kennelijk of vermoedelijk een rol had gespeeld. Van die zaken wordt een vrij uitvoerige beschrijving gegeven. Het bleek dat geen enkele ervan geleid had tot een proces-verbaal. De indruk (want meer kan het niet zijn) die na het analyseren van de dagrapporten achterblijft, is die van een politie die niet overduidelijk de richtlijnen c.q. de dienstvoorschriften op de voet volgt, maar anderzijds ook weer niet apert in strijd daarmee handelt.

Daar het theoretisch tot de mogelijkheden behoorde dat de politie een klacht of aangifte niet had willen aannemen, hebben we ons schriftelijk tot een aantal Anti Discriminatie Bureaus (ook wel genoemd meldpunten) gewend om daar te informeren of zij wellicht in de onderzoeksperiode (een poging tot) aangifte hadden gedaan bij één van de door ons bezochte politiebureaus. In Rotterdam bleek inderdaad een aangifte te zijn gedaan, die wij niet waren tegengekomen in het dagrapport.

¹³ De term *rechtsomlegging* werd geïntroduceerd door de Coornhert-Liga (vereniging voor strafrecht hervorming) op een congres in 1979. Het is een vrije vertaling van het Angelsaksische *diversion*, waarmee bedoeld wordt op het afdoen van delicten buiten het strafrechtelijk systeem.

3 Interviews met coördinerende politiefunctionarissen

Omdat al snel duidelijk werd dat onze analyse van de dagrapporten een beperkte opbrengst zou hebben, zijn ter aanvulling in dezelfde zes gemeenten gesprekken gevoerd met politiefunctionarissen aan wie met betrekking tot het thema rassendiscriminatie een coördinerende taak c.q. centrale rol was toebedeeld. Hoewel het soms moeite kostte om een dergelijke functionaris te traceren, is het uiteindelijk gelukt om zes personen bereid te vinden ons over rassendiscriminatie te woord te staan. Er werden gesprekken gevoerd in Almelo, Assen, Amsterdam, Roermond, Rotterdam en Utrecht. De gesprekken vonden plaats in maart en april 1992, dus kort nadat de wet van 14 november 1991 in werking was getreden (op 1 februari 1992). Vier mannen en twee vrouwen namen er aan deel. Van deze zes personen was er één jonger dan 30 jaar, de vijf anderen waren boven de 40. De onderzochten bekleedden uiteenlopende functies: er waren drie teamchefs bij, één commissaris (tevens lid van de korpsleiding), één adjudant van de recherche en één beleidsmedewerker allochtonen (te Rotterdam).¹⁴

De vragenlijsten die als basis voor de gesprekken dienden, waren voor-gestructureerd, de antwoordmogelijkheden niet. Over een eventuele weglating van namen en andere persoonsgegevens in de verslaggeving werden geen afspraken gemaakt. Niettemin is getracht de kans op herkenning van geïnterviewde personen enigszins te beperken. De gegeven antwoorden werden (zoveel mogelijk letterlijk) ter plaatse genoteerd. De gesprekken duurden ongeveer een uur.

De onderwerpen die in de gesprekken werden aangesneden, waren van uiteenlopende aard. Vele ervan zijn niet zonder meer terug te vinden in de richtlijnen. Gekozen is voor een zeer brede opzet; door deze ruime vraagstelling hebben we willen proberen ideeën te genereren voor toekomstig beleid of (eventueel) nieuwe richtlijnen.

Over de representativiteit van de uitkomsten kan het volgende worden opgemerkt. Weliswaar zijn slechts zes personen geïnterviewd, maar deze zes waren afkomstig uit zes van de negentien arrondissementen (en uit alle vijf de ressorten). De zes gemeenten waren onder meer gekozen, omdat de kans op rassendiscriminatieproblemen daar relatief groot leek (zie hierover verder paragraaf 2.1). Bovendien waren onze respondenten niet alleen binnen het politiekorps waarin ze werkzaam waren, maar hoogstwaarschijnlijk ook in het betreffende arrondissement vrijwel de enige politiefunctionarissen die als deskundig op het gebied van (de bestrijding van) rassendiscriminatie beschouwd konden worden. De onderzoeksgroep is in absolute

¹⁴ Voor het gemak zullen we elk van de respondenten in dit hoofdstuk *coördinator* noemen, hoewel dat strikt genomen niet altijd de meest geëigende term is.

zin dus klein, maar de zes personen vormen samen wel een zeer deskundige selectie.

3.1 De politie en de richtlijnen

Hoewel de richtlijnen niet rechtstreeks aan de politie zijn gericht, wordt er op grond van diezelfde richtlijnen wel het een en ander van de politie verwacht. Het leek daarom — om te beginnen — relevant om de coördinatoren te vragen of zij bekend waren met de landelijke richtlijnen. Drie respondenten waren met het bestaan van de richtlijnen niet bekend, drie anderen goed (Amsterdam, Utrecht) of enigszins (Rotterdam). De twee respondenten die de richtlijnen goed zeiden te kennen, lazen daarin beiden een vervolgingsplicht voor het openbaar ministerie. Eén van hen, de Amsterdamse coördinator, vond dat niet terecht want ‘het strafrecht lost niks op’. Soms is het volgens deze respondent moeilijk te zeggen of het zinvol is om op vervolging aan te sturen. Noch de Amsterdamse, noch de Utrechtse coördinator vonden de richtlijnen voldoende duidelijk, en de Utrechtse coördinator lichtte dit als volgt toe:

‘Het is een brief die van achter een bureau geschreven is. De minister kan zich erachter verschuilen, maar wat is het doel? Er zouden meer concrete opdrachten in de richtlijnen moeten staan. De politie zou meer hebben aan bijvoorbeeld een folder of een handzaam boekje.’

Aan dezelfde twee respondenten werd gevraagd of naar hun mening de politie voldoende in overeenstemming met de richtlijnen handelt. Volgens de Amsterdamse coördinator kan dat gewoon niet, evenmin als de politie altijd in overeenstemming met de Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering kan handelen. Volgens de Utrechtse coördinator handelt de politie inderdaad overeenkomstig de richtlijnen, maar heeft men de richtlijnen wel wat anders geïnterpreteerd:

‘Wij interpreteren de richtlijn als volgt: niet alle zaken doorsturen, maar liever zien te bereiken dat discriminatiezaken optimaal en zorgvuldig worden afgehandeld. Als zaken meteen worden doorgestuurd, heeft de politie er verder geen omkijken meer naar; dat is lang niet altijd goed want de ovj kijkt er alleen maar puur juridisch naar. Het is beter om de verbalisant en de hulp-ovj een nadrukkelijke rol te geven. De politie kijkt er meer tegenaan als een maatschappelijk probleem; dat is vaak meer geschikt om de problemen op te lossen.’

Vraag: ‘Kan het uitvaardigen van richtlijnen aan het openbaar ministerie zinvol zijn?’

De Rotterdamse respondent had hierover geen mening. Van de overige vijf betuigden vier personen zich voorstander van richtlijnen voor het openbaar ministerie:

‘Ze zijn überhaupt goed voor een eenduidig en eensluidend beleid. Ook voor de ernst die aan verschillende vormen van discriminatie moet worden toegekend.’

‘Maar alleen als er steeds trammelant is en als de politie zelf veel discrimineert.’

‘Ook voor parketsecretarissen is het nuttig om meer te weten.’

‘Waarom gebruiken de opstellers van de richtlijnen niet een club van praktijkmensen als klankbord?’

Uit een eerder uitgevoerd onderdeel van ons onderzoek (de schriftelijke enquête onder het executieve politiepersoneel, zie hoofdstuk 4) was al gebleken dat de politie de richtlijnen slecht kent. We confronteerden de coördinatoren met dit gegeven, en vroegen hoe dat zou kunnen komen. De volgende verklaringen werden aangedragen:

- Rassendiscriminatie komt zo weinig voor.
- Dergelijke dingen zijn niet te onthouden.
- De politie krijgt teveel informatie over zich heen, zeker de laatste jaren (twee keer genoemd).
- Misschien is het voor de ouderen moeilijk om met steeds weer nieuwe instructies om te gaan.
- De richtlijnen zijn te abstract.

Uit vooronderzoek was ons gebleken dat sommige korpsen zelf een dienstvoorschrift of dienstorder hanteren. Dit is het geval in Amsterdam (hetzelfde dienstvoorschrift voor beide bureaus), in Rotterdam, Roermond en Utrecht. Dus niet in Almelo en in Assen. Deze dienstvoorschriften verschillen per korps en wel van twee ‘A4-tjes’ tot een lijvig stuk proza.¹⁵ In Amsterdam, Roermond en Utrecht zei men de inhoud goed te kennen. In Assen heeft men volgens de respondent geen behoefte aan een dienstorder; tegen rassendiscriminatie moet volgens hem *normaal* worden opgetreden.

Vraag: ‘Vindt u het nodig dat de richtlijnen voor het politiepersoneel worden vertaald in een dienstvoorschrift?’

Deze vraag werd aan drie coördinatoren voorgelegd. Volgens één respondent hangt het af van de inhoud. Als in zo’n richtlijn bijvoorbeeld alleen maar zou staan dat men altijd de aangiften moet opnemen, is het volgens hem niet nodig, want dat gebeurt al. Een tweede respondent koesterde niet de illusie dat het dienstvoorschrift veel geraadpleegd zal worden, en vond bovendien dat er al teveel voorschriften zijn. De derde respondent ten slotte beantwoordde deze vraag met een kort en bondig ‘Ja’.

3.2 Omvang van geregistreeerde rassendiscriminatie en wijze van binnenkomst op het bureau

Het vragen naar getalsmatige gegevens in een vraaggesprek levert geen hard cijfermateriaal op; meer dan een algemene indruk kan er niet uit ontstaan. In Almelo, Assen en Roermond zei men hooguit vijf zaken per jaar te zien. Voor Rotterdam kan geen indicatie worden gegeven omdat onze

¹⁵ Overigens wordt alleen in de dienstvoorschriften van Utrecht en Rotterdam rechtstreeks naar de landelijke richtlijnen verwezen.

respondent bij de opsporing en afhandeling van zaken zelf niet betrokken was.¹⁶ In Amsterdam en Utrecht werden de aantallen op ongeveer 20 per jaar geschat. Geen der ondervraagden zag een toename in het aantal rassendiscriminatiezaken. In Almelo is eerder sprake van een afname:

'Elders in het land zie je misschien een bepaalde vorm van verharding. Zo niet in Almelo. Men gaat hier juist steeds genuanceerder denken, leert elkaar beter kennen.'

In Assen werden volgens de respondent de Molukkers vroeger meer gediscrimineerd dan nu. De Utrechtse coördinator zag ook geen reële toename. Wel neemt volgens deze respondent de tolerantie ten aanzien van allochtonen af:

'In Utrecht is dat voornamelijk een gevolg van de criminaliteit van groepen Marokkaanse jongeren. De burgers voelen zich eerder bedreigd en worden dan harder in hun oordeel.'

Vraag: 'Kunt u een criterium noemen op grond waarvan de politie een rassendiscriminatiezaak *niet* zou aanbrengen bij het openbaar ministerie? Zo ja, welk criterium is dat?'

Twee van de zes ondervraagden merkten naar aanleiding van deze vraag eigener beweging op, dat zaken in elk geval niet geseponneerd worden wegens een verondersteld gebrek aan bewijs:

'Dat is een zaak die ter beoordeling is aan het openbaar ministerie. Wij moeten dat niet als politie willen bepalen; het is beter om een en ander aan de rechter voor te leggen.'

Ook een andere coördinator merkte op dat dit niet mag, maar voegde eraan toe dat het wel gebeurt. In Utrecht was onvoldoende bewijs tot voor kort een criterium om zaken te seponeren, maar er werd dan toch eerst nog even overleg gepleegd met de discriminatie-officier. Nu is afgesproken dat over alle aangiften vooraf overleg is met de discriminatie-officier. Als criteria voor het niet doorsturen van zaken werden genoemd het ontbreken van een aangifte en het ontbreken van opsporingsmogelijkheden. Alleen de respondenten in Amsterdam en Roermond kregen wel eens brieven met klachten over rassendiscriminatie. Briefschrijvers krijgen altijd antwoord; in Amsterdam volgt soms een uitnodiging voor een gesprek.

Vraag: 'Krijgt u wel eens te horen dat burgers zich tot het openbaar ministerie wenden *nadat* een poging tot aangifte bij de politie is mislukt?'

In Roermond was dit volgens de respondent inderdaad wel eens voorgekomen:

'Bijvoorbeeld als men zich (aan de balie) voelt weggepraat. We krijgen dan bijvoorbeeld een telefoontje van het openbaar ministerie dat zij meer informatie willen, of dat wij een aangifte alsnog moeten opnemen. Het zou goed zijn als dit soort zaken via mij liep. Maar is het wel voldoende bekend dat men daarvoor bij mij moet zijn? Hier zou wat aan gedaan moeten worden, maar de omstandigheden zijn er nu niet naar; in verband met de komende regiovorming schieten dergelijke dingen erbij in.'

¹⁶ Zie echter paragraaf 6.2.2 voor een schatting van de zijde van het openbaar ministerie.

Ook in Utrecht was het wel eens voorgekomen dat een burger bij de politie nul op het rekest kreeg. Maar meestal wordt het probleem ondervangen, doordat slachtoffers zich eerst tot een meldpunt wenden. Vandaar weet men de weg naar de coördinator goed te vinden:

‘Vanuit het meldpunt neemt men altijd eerst contact op met mij. Medewerkers van de Utrechtse meldpunten zijn goed op de hoogte van wat er wel en niet kan. Zij draaien ook wel eens diensten mee om het werk van de politie beter te leren kennen; dat werkt zeer verhelderend.’

De coördinator te Assen achtte het uitgesloten, dat een aangifte niet zou worden opgenomen:

‘Niemand wordt weggestuurd. We hebben liever een verkeerde aangifte erbij dan een aangifte te weinig.’

Ten slotte werd nog de vraag gesteld of men zelf een administratie bijhoudt van discriminatiezaken.

Twee coördinatoren (Assen en Roermond) vertelden dat zij dagelijks de dagrapporten doornemen, onder andere om te zien of er nog discriminatiezaken bij zijn. ‘Zelf bijhouden’ is verder niet nodig, omdat in de geautomatiseerde systemen eenvoudig kan worden gezocht onder het trefwoord discriminatie. Zoeken onder trefwoord kan ook in Utrecht, waar de coördinator zei, dankzij de automatisering een goed overzicht te hebben over de vier stadsdistricten. Daar zou echter wel eens verandering in kunnen komen:

‘We hebben nu nog een stadskorps met vier districten. Maar straks met de regiovorming komen er elf districten. Dan is een coördinator misschien minder nuttig, want je kunt niet elf districten gaan nalopen. Dan zal het misschien beter zijn om per district een aparte administratie te gaan bijhouden. We weten nog niet wat het beste is.’

In Almelo, Amsterdam en Rotterdam is, voorzover kon worden achterhaald, niemand aanwezig die zich van tijd tot tijd op de hoogte stelt van het aantal incidenten met of over discriminatie. In de grote steden heeft dit wellicht te maken met het grote aantal districten, waardoor het — zoals de Utrechtse respondent al opmerkte — ondoenlijk wordt om alle zelfstandig draaiende onderdelen te overzien. Almelo heeft een betrekkelijk klein politiekorps met een geautomatiseerd registratiesysteem. Toch zou het ook daar nog wel eens tegen kunnen vallen voor wie probeert een goed overzicht te krijgen:

‘Het is de vraag of je discriminatie wel altijd terug kunt vinden. We hebben er wel een incidentcode voor, maar het kan zijn dat een zaak start bij inbraak en eindigt bij rassendiscriminatie. Dan kun je het niet onder discriminatie in het systeem terugvinden want we registreren per zaak alleen het eerste delict. Als je alles terug wilt vinden, zal je de dossiers moeten raadplegen.’

3.3 De politie en het openbaar ministerie

Vraag: ‘Laat het openbaar ministerie zich uitdrukkelijk rapporteren over alle relevante aangiften (dus niet alleen processen-verbaal) met betrekking tot rassendiscriminatie?’

Voor Rotterdam kon geen antwoord op deze vraag gegeven worden.¹⁷ In Almelo en Roermond laat het openbaar ministerie zich over alle aangiften (voorzover die er zijn) rapporteren. Het parket Almelo beroept zich daartoe zelfs op de richtlijnen. Discriminatiezaken zullen door de politie in Almelo dus altijd eerst met de ovj besproken worden. 'Maar insturen is een tweede', voegde de coördinator daaraan toe. In Utrecht is het sinds de invoering van de nieuwe wetgeving (dus vanaf februari 1992) de bedoeling dat over alle 'echte' aangiften van discriminatie contact wordt opgenomen met het openbaar ministerie:

'Dit moet nog wel beter bekend worden gemaakt. De praktijk leert overigens dat de politiemensen beter even kunnen bellen naar de hulp-officier; dat werkt beter dan het opsturen van stukken.'

In Amsterdam en Assen laat het openbaar ministerie zich volgens de respondenten niet uitdrukkelijk rapporteren over alle rassendiscriminatiezaken. Maar in Assen is er eens per week overleg tussen politie en parketsecretaris. Deze wil dan alles over eventuele rassendiscriminatiezaken weten.

Vraag: 'Rapporteert het openbaar ministerie wel eens terug naar de politie als die een rassendiscriminatiezaak heeft ingestuurd?'

Aan de respondenten te Amsterdam en Rotterdam was dit niet bekend. In de overige arrondissementen rapporteert het openbaar ministerie niet automatisch terug, maar wel altijd als de politie erom vraagt.

3.4 Zorgvuldig en voortvarend

In de richtlijnen van 1981 en 1982 werd aan de politie nog niet expliciet een taak opgedragen in het kader van de discriminatiebestrijding. In die van 1984 lezen we, dat het openbaar ministerie erop moet toezien dat de politie discriminatieklachten zorgvuldig en voortvarend opneemt en behandelt. In 1985 werd de politie (hoewel de instructie gericht was aan hoofdofficieren) voor het eerst min of meer rechtstreeks aangesproken: 'Aangiften van discriminatie dienen door de politie met grote zorgvuldigheid en voortvarendheid te worden behandeld'.

Nu beschreven we in paragraaf 2.6 al, dat soms moeilijk is uit te maken wat er onder zorgvuldig en voortvarend in concreto moet worden verstaan, zeker als het gaat om het opnemen van aangiften en het al dan niet bemiddelen tussen burgers. Ook met betrekking tot de verdere behandeling van zaken is het moeilijk uit te maken wat onder zorgvuldig en voortvarend moet worden verstaan. Als onderzoekers hebben we gemeend een aantal niet met name in de richtlijnen genoemde aspecten van het optreden tegen rassendiscriminatie — voorzover die niet reeds elders in dit hoofdstuk aan bod komen — toch ook onder die noemer te kunnen brengen. De keus is

¹⁷ Maar door de discriminatie-officier te Rotterdam werd zij bevestigend beantwoord. Zie verder paragraaf 6.3.

uiteraard vrij willekeurig, en bovendien leveren deze aspecten geen bewijs maar zijn ze hoogstens indicatief voor een bepaald beleid. In de eerste plaats wordt behandeld de specialisatie in het onderwerp (rassen)discriminatie door medewerkers van de politie. In de tweede plaats lijken van belang de beleidsafspraken en prioriteitenstelling binnen een korps. En ten derde is het naar onze mening van belang om enig inzicht te krijgen in de wijze waarop de politie omgaat met de slachtoffers van discriminatie.

Coördinatie: officieel en officieus

Drie van de zes respondenten durfden zichzelf te omschrijven als specialist, aanspreekpunt of 'taakaccenthouder' (te Amsterdam, Roermond en Utrecht). In Amsterdam en Utrecht waren zij ook officieel daartoe benoemd, waarbij in Utrecht sprake was van een interimregeling (in afwachting van afspraken die gemaakt worden in het kader van de regiovorming). In Almelo, waar niemand speciaal was aangewezen als aanspreekpunt voor discriminatiezaken, werden we te woord gestaan door een teamchef van één van de twee wijkteams. Onze gesprekspartner te Assen was al geruime tijd officieel aanspreekpunt voor Molukkers maar was naar aanleiding van onze brief, waarin wij vroegen naar een 'coördinator discriminatiezaken', met ingang van dat moment — zij het officieus — ook in die hoedanigheid benoemd. De genoemde beleidsmedewerker van de politie te Rotterdam bleek niet bij een uitvoerende dienst werkzaam te zijn en hield zich derhalve ook niet bezig met de door ons bedoelde coördinatie; zo iemand heeft men bij de Rotterdamse politie niet. Wel bleek deze respondent indirect veel met discriminatie te maken te hebben, zodat het gesprek toch zinvol was. Over de opvolging van de huidige coördinatoren zijn nergens afspraken gemaakt. In Amsterdam was het oorspronkelijk de bedoeling dat men bij toerbeurt discriminatiezaken zou coördineren, maar sinds 1985 is dezelfde commissaris dit blijven doen. Vijf van de zes ondervraagden zeiden een speciale affiniteit te hebben met het thema rassendiscriminatie. Bij twee respondenten was die affiniteit langzaam gegroeid, bij twee anderen dateerde zij al uit hun jeugd. Eén respondent was zelf van Turkse afkomst, en hoopte dat 'discriminatie' op den duur geen thema meer hoeft te zijn waar men al dan niet affiniteit mee voelt; zijn streven is erop gericht dat allochtonen steeds minder worden behandeld als een speciale groep of als een groep waarmee iets aan de hand is. Doordat de functie van coördinator/aanspreekpunt bij veel korpsen geen officiële is — en in Rotterdam zelfs ook officieus niet bestaat — houdt het coördinatorschap ook overal iets anders in:

- In Almelo komen discriminatiezaken automatisch bij de (alles coördinerende) teamchefs terecht.
- In Amsterdam hoeven zaken waar rassendiscriminatie een rol bij speelt, niet per definitie de coördinerende commissaris te passeren. Alle onderdelen van de Amsterdamse politie functioneren zelfstandig, en als er aangifte wordt gedaan op een bepaald bureau, dan weet vaak verder niemand op dat bureau van die zaak af; laat staan de coördinerende commissaris op een ander bureau. Een gevolg daarvan is dat hij geen antwoord kon geven op de vraag naar het aantal aangiften dat over dis-

criminatie binnenkomt. Toch zei deze respondent als aanspreekpunt langzamerhand wel bekend te zijn; hij wordt echter pas ingeschakeld als er elders geen oor is voor discriminatieklachten. Soms komt het ook voor dat de discriminatie-officier iemand doorverwijst naar de coördinator. Zonodig geeft de coördinator publiciteit aan bepaalde zaken; hij heeft contact met diverse maatschappelijke groeperingen.

- Voor de respondent te Assen houdt zijn functie van aanspreekpunt voor Molukkers 'alles' in. Hij helpt bij problemen die men heeft met de sociale dienst, met de politie, met instanties. Hij overlegt met de korpschef. Hij wacht niet alleen af maar neemt ook initiatief. Laatst werd er bijvoorbeeld een Moluks museum geopend in Utrecht. Onze respondent heeft toen een bezoek aan dat museum georganiseerd voor zijn collega's. Ook met betrekking tot de Turkse of Marokkaanse gemeenschap probeert hij dergelijke initiatieven te ontplooiën, en Turken komen al wel eens uit zichzelf naar hem toe. Overigens wonen er volgens deze coördinator maar ongeveer 150 Turken en 150 Marokkanen in Assen. Qua aantallen vallen zij in het niet bij de Molukkers. Als zich een geval van rassendiscriminatie voordoet, komen de collega's zo'n zaak vrijwel altijd met de coördinator bespreken en zo niet, dan zorgt hij daar zelf wel voor want hij kijkt altijd de dagrapporten na om te zien of er nog iets onder het trefwoord discriminatie is binnengekomen.
- Bij onze respondent in Roermond kan iedereen binnen het politiekorps met problemen over rassendiscriminatie terecht; ook brieven en klachten over het politie-optreden komen bij haar op het bureau. De coördinator zal als dat zo uitkomt ook studiedagen bezoeken en dergelijke, maar bepaalt niet mede het beleid inzake rassendiscriminatie. Wel merkte ook deze respondent op, dat dagelijks alle mutaties worden doorgenomen en dat, mocht er een rassendiscriminatiezaak bij zijn, zij daar speciale aandacht aan besteedt.
- De taak van de Utrechtse coördinator bestaat onder meer uit congresbezoek en het bijhouden van nieuwe wetgeving. Ook zij fungeert als vraagbaak, zowel intern als extern. Intern (binnen de Utrechtse politie) onder meer voor het opnemen van aangiften. Maar ook externe contacten, bijvoorbeeld tussen politie en meldpunten, lopen altijd via haar. Zij heeft geen tijd om het echt uit te bouwen. Af en toe geeft deze coördinator informatie binnen het korps, bijvoorbeeld over de nieuwe wetgeving. Maar in het algemeen vervult ze een overwegend afwachterende rol.

Men kon niet zeggen, hoeveel tijd er per week aan rassendiscriminatie besteed wordt. De respondenten merkten ofwel op dat dit niet in uren is uit te drukken doordat het geïntegreerd is in het hele werk, ofwel dat het sterk varieert.

Prioriteiten en beleidsafspraken

Op drie van de zes bezochte politiebureaus hanteert men een officiële prioriteitenlijst, te weten in Almelo, Amsterdam en Utrecht. In Amsterdam en Utrecht komt ook discriminatiebestrijding daar op voor, maar in Utrecht geldt deze lijst alleen voor het district waarbinnen onze respondent werk-

zaam is (naar prioriteiten in andere districten hebben we niet gevraagd). De lijst wordt om de paar jaar bijgesteld. In Almelo worden prioriteiten vastgesteld in het driehoeksoverleg, en discriminatiebestrijding is daar niet bij.¹⁸ Maar het kader van de politie heeft ook een eigen 'prioriteiten-incidentenlijst'. Op deze lijst komt ook 'discriminatie in grote vorm' voor, waarmee wordt bedoeld discriminatie van hele bevolkingsgroepen. Optreden daartegen kan ten koste gaan van optreden tegen verkeersdelicten, zakkenrollerij of toezicht in de binnenstad. Elders hanteert men geen prioriteitenlijsten. Volgens de respondent te Assen is het daar niet nodig dat rassendiscriminatie hoog op de lijst komt: daarvoor gaat het om te weinig zaken. Overigens zullen volgens hem in Assen discriminatiezaken steeds direct worden opgepakt, juist vanwege de grote gevoeligheid. Dat laatste geldt volgens onze respondent te Roermond ook daar.

Vraag: 'Vindt u persoonlijk dat discriminatiebestrijding een hoge prioriteit moet hebben?'

Ja, vond men in het algemeen. Maar voor één respondent geldt dit niet voor individuele discriminatie, waartoe hij bijvoorbeeld opmerkingen in de sfeer van burenruzies rekende. En volgens een andere respondent moet de prioriteit ook weer niet hoger zijn dan voor andere misdrijven waarmee geen mensenlevens zijn gemoeid. Een derde persoon merkte op:

'Het is goed om discriminatie te benoemen, als tegenwicht tegen het beeld van de allochtoon als dader.'

Vraag: 'Vindt u dat het opsporingsbeleid inzake rassendiscriminatie verbeterd zou kunnen worden?'

Nee, meenden de respondenten te Almelo, Amsterdam en Assen. Rassendiscriminatie krijgt naar hun mening ruim voldoende aandacht. De Amsterdamse respondent meende dat het opsporingsbeleid voldoet, maar benadrukte dat voor de Amsterdamse politie het preventiebeleid eigenlijk nog zwaarder weegt:

'Wij besteden veel aandacht aan sociale integratie. Dat heeft te maken met het feit dat er zoveel allochtone daders zijn. Je kunt wel boeven blijven vangen maar je kunt nu eenmaal niet alle boeven blijven opsluiten. Vandaar — met het oog op preventie — ons accent op sociale integratie. Discriminatieklachten zijn eigenlijk onderdelen van een sociaal proces; die nemen af als men eenmaal aan elkaar gewend is.'¹⁹

¹⁸ Met driehoeksoverleg wordt bedoeld het periodieke overleg tussen korpschef gemeente-politie, hoofdofficier van justitie en burgemeester. Men kent ook de 'subdriehoek', waarin lagere vertegenwoordigers van politie, openbaar ministerie en gemeente met elkaar overleg voeren.

¹⁹ In het kader van de sociale integratie worden in de Bijlmer gespreksgroepen georganiseerd met deelnemers uit alle lagen van de bevolking. Ook in het centrum van de stad is men nu in gesprek geraakt. De politie zelf voert gesprekken over het minderhedenbeleid met alle kaderleden vanaf schaal 10.

In de overige drie gemeenten kan het opsporingsbeleid wellicht verbeterd worden, vonden de geïnterviewden aldaar. De volgende suggesties werden gedaan:

'De voorlichting voor politiemensen zou compacter kunnen zijn, meer op de praktijk afgestemd. De huidige dienstmededelingen zijn te lang en te abstract.'

'De mensen moeten zich bewust zijn waarom ze opsporen. Kennis en ervaring is gewenst, zodat men er zelf achter staat. Dit is te bevorderen door mensen aan te stellen die "pro-allochtoon" zijn, die allochtonen kennen, zonder vooroordeel zijn en de klachten serieus nemen.'

'Men zou meer gebruik kunnen maken van de tolkentelefoon. Meer aan publiciteit doen, zowel intern als extern, bijvoorbeeld door folders te maken voor (politie)bureaus en instanties. Ook zou het goed zijn als de verbalisant meer nadrukkelijk een eigen rol kreeg, d.w.z. als hij niet alle zaken hoefde door te sturen maar ook zelf zaken goed leerde afhandelen.

Een positief punt in het beleid van de afgelopen vijf jaar is dat de burgers niet zijn aangewezen op bepaalde specialisten. Je moet overal aangifte kunnen doen; dat is ook goed voor de politiemensen zelf. Een nadeel is dan weer dat heel *veel* politiemensen ermee bezig zijn, waardoor het gevaar voor versnippering toeneemt. Een ander negatief punt is: aangifte opnemen gaat nog wel, maar verder afhandelen is vaak moeilijk. Opnemen zou door iedereen moeten gebeuren; afhandelen in eenvoudige zaken ook, en in moeilijke zaken zou daar recherche-ondersteuning aan te pas moeten komen.'

We vroegen of de politie, afgezien van de zojuist besproken prioriteitenstellingen, nog andere beleidsafspraken had gemaakt inzake de bestrijding van rassendiscriminatie en, zo ja, of deze op schrift gesteld waren. Geen speciale afspraken bleken te zijn gemaakt in Almelo, Roermond en Rotterdam. In Roermond was het volgende gaande:

'Een beleidsnota van de gemeentepolitie Den Haag is hier als dienstmededeling c.q. dienstvoorschrift uitgegaan in juni 1991. Maar de chefs van de ploegen hebben niet de opdracht gekregen om deze door te (laten) lezen of met hun mensen te bespreken.'

Voor het Amsterdamse politiekorps is discriminatiebestrijding een telkens terugkerend punt van discussie. In Assen is de — mondelinge — afspraak dat men alle aangiften opneemt, er altijd iets aan doet en alles serieus neemt. In Utrecht ten slotte is er een oude afspraak om te handelen volgens de landelijke richtlijnen; de inhoud daarvan is neergelegd in een dienstorder. Aan de richtlijnen wordt echter wel een eigen interpretatie gegeven (zie paragraaf 3.1). Opvallend is dat de gemaakte afspraken, behalve te Utrecht, verder nergens een reactie vormen op de richtlijnen van minister en/of procureurs-generaal. Eén coördinator gaf openlijk toe:

'Wij storen ons niet zo aan richtlijnen. Ons motto is: zoveel mogelijk verscheuren.'

De politie en de slachtoffers

Aan alle door ons bezochte politiebureaus waren bureaus voor slachtofferhulp verbonden. In Almelo behoort het aanbieden van geestelijke hulp tot de routine. In Amsterdam is de hulp gedecentraliseerd: ieder onderdeel doet het op zijn eigen manier, en de coördinator heeft hierover geen overzicht. Volgens de respondenten te Assen en Roermond worden slachtoffers

aldaar over het verdere verloop van de zaak ingelicht; in Assen is dit routine, in Roermond gebeurt het op verzoek. De Rotterdamse geïnterviewde heeft als beleidsmedewerker zelf geen contact met een bureau slachtofferhulp, en hoe slachtoffers van rassendiscriminatie bejegend worden, was hem dan ook niet bekend. In Utrecht werd opgemerkt, dat aan slachtoffers van rassendiscriminatie niet vanuit deze bureaus hulp geboden wordt, maar vanuit de meldpunten c.q. Anti Discriminatie Bureaus.

3.5 Vormen van overleg

Met uitzondering van de Amsterdamse commissaris zegt geen van de respondenten wel eens persoonlijk deel te nemen aan een vorm van driehoeks-overleg. In Amsterdam is er enkele malen per jaar een zogeheten 'discriminatie-driehoek' (zie echter de paragrafen 6.5 en 7.2.1). In Assen werd verwezen naar het al eerder genoemde overleg tussen politie(kader) en parketsecretaris (soms ook een officier van justitie). Verder is er regelmatig overleg met de Molukse wijkraad:

'Iets dergelijks zou ik ook willen met de Turken en Marokkanen, maar hun besturen wisselen zo, dat maakt het moeilijk. Als je bijvoorbeeld opbelt met iemand die je dacht te kennen, blijkt er op die post alweer iemand anders te zitten. Daardoor is er nog geen vat op te krijgen.'

De Utrechtse coördinator heeft af en toe contact met de Gemeentereiniging voor het verwijderen van racistische leuzen, hakenkruizen en andere graffiti.

Vraag: 'Heeft u wel eens contact met meldpunten c.q. Anti Discriminatie Bureaus? Zo ja, hoe vaak en waarover?'

De respondent te Almelo wist niet van het bestaan van een meldpunt af.²⁰ De Amsterdamse coördinator heeft er zelden of nooit contact mee. In Assen bestaat het Anti Discriminatie Bureau nog niet zo lang, maar de korpschef heeft er regelmatig contact mee. In Roermond is sprake van onregelmatig, incidenteel contact. Medewerkers van het Anti Discriminatie Bureau te Roermond hadden onlangs een ronde gemaakt langs alle politieploegen. De reacties van de politiemensen hierop waren nogal laatdunkend. De coördinatoren te Rotterdam en Utrecht hebben regelmatig overleg met de meldpunten. Wat betreft Rotterdam gaat het daarbij echter niet specifiek over discriminatie. De Utrechtse coördinator heeft eens in de twee à drie maanden overleg met de meldpunten, en soms nog extra contacten tussendoor. Vrijwel steeds gaat het bij de contacten om individuele zaken, en wat Assen betreft wil het nieuwe Bureau ook graag van de politie horen hoe zij een en ander aanpakt.

²⁰ Er is in Almelo zelf inderdaad geen meldpunt meer. Het meest nabijgelegen ADB is dat in Enschede. Zie ook noot 29.

Vraag: 'Zou het aanbeveling verdienen om de meldpunten voorlichting te geven over wat wel en niet via het strafrecht bereikt kan worden?'

Alleen de respondent te Roermond zou dit wenselijk vinden:

'Het is voor het meldpunt denk ik heel onduidelijk wat de mogelijkheden voor de politie zijn. Vermoedelijk is men daarvan niet goed op de hoogte. Men werkt bovendien met veel vrijwilligers, en er zijn veel wisselingen.'

Elders achtte men de kennis bij de meldpunten voldoende. En de politie moet oppassen dat ze niet teveel wil sturen, meende één van de coördinatoren.

Vraag: 'Bent u bekend met het LBR en zo ja, vraagt u het LBR wel eens om advies?'

Twee respondenten waren niet bekend met het LBR, de overige vier wel. Eén van hen wendt zich wel eens om advies tot het LBR, maar niet in verband met concrete zaken.

3.6 Allochtonen bij de politie

In de Minderhedennota van 1983 (pp. 79-80) wordt opgemerkt dat het voor een goed functioneren van de politie in een multiraciale samenleving van belang is dat zij beschikt over informatie inzake de culturele achtergronden van minderheden en dat zij haar wijze van optreden ten aanzien van culturele minderheden analyseert en koppelt aan reflectie over eigen vooroordelen, waarden en normen. Het verschijnen van deze Minderhedennota is volgens Aalberts (1992) de aanleiding geweest tot het starten van wervingscampagnes voor het aantrekken van allochtoon politiepersoneel. Er is een Positief Actieplan uit voortgekomen, dat in 1989 aan de Tweede Kamer werd aangeboden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 856, nr. 11) en vervolgens heeft de Kerngroep Uitvoering Positief Actieplan Politie en Allochtonen een voorstel voor de periode 1991-1994 uitgebracht (Kerngroep, 1990).

Vraag: 'Bij de politie wil men steeds meer allochtonen in dienst nemen. Vindt u dat een goede zaak?'

Ja, dat vonden in principe alle geïnterviewden een goede zaak. Er volgde echter vier keer een 'maar':

'Ja, maar men moet wel aan de eisen voldoen; bevorderen naar geschiktheid, niet naar rang. Als je echter kunt kiezen tussen bijvoorbeeld een blanke die een 8 haalt en een allochtoon die een 6 haalt, dan moet je de allochtoon nemen. Hij voldoet dan immers aan de eisen.'

'Ja, maar het kan tot problemen leiden. Het is te vergelijken met het in dienst nemen van meer vrouwen. Als je één vrouw in dienst neemt die het niet goed doet, dan wil men jarenlang geen vrouw meer. Zo zou het ook met allochtonen kunnen gaan.'

Zonder uitzondering vond men dat dit ook bij het openbaar ministerie wenselijk zou zijn.

3.7 Cursussen

Bij de Utrechtse politie probeert men al geruime tijd om via vormings- en opleidingsactiviteiten te komen tot een stabiele relatie tussen politie en allochtonen (Acton, 1986). Sinds 1986 geeft de politie van Utrecht anti-discriminatiecursussen om dat doel te bereiken. Gevraagd werd of men ook elders zo'n speciaal cursusprogramma met het oog op de racismebestrijding nuttig vindt en, zo ja, wat de belangrijkste functie van dergelijke cursussen zou kunnen zijn. Alle respondenten waren van mening dat dergelijke cursusprogramma's inderdaad nuttig kunnen zijn, maar vier van hen wezen erop dat het onderwerp vooral in de primaire politie-opleiding aandacht moet krijgen, voorzover dat in de Herziene Politie Opleiding (HPO) niet al gebeurt.

De volgende restricties werden gemaakt. Volgens één respondent moet er tegen dergelijke cursussen niet teveel weerstand bestaan:

'Een verplichte cursus gaf zes jaar geleden nog veel weerstand. Dat zou nu misschien anders liggen. Men moet er toch mee oppassen. Een al te grote nadruk op discriminatie kan op zichzelf discriminerend zijn. Men steekt dan een stok in de wond en roert erin.'

En volgens een andere respondent mag zo'n cursus per keer vooral niet meer in beslag nemen dan één dagdeel:

'Anders gaat 't ze tegenstaan. Wel is van belang dat de kennis ieder jaar wordt opgefrist, en dat de cursus verlevendigd wordt, bijvoorbeeld door het vertonen van films, door gesprekken met slachtoffers e.d. Zo kan een mentaliteitsverandering in gang gezet worden maar dat is een geleidelijk proces, kan niet zomaar even. Ook ten aanzien van slachtofferhulp heeft dat proces tijd nodig gehad.'

Uit voorgaand citaat blijkt al, dat het teweegbrengen van een mentaliteitsverandering gezien werd als één van de functies van de bedoelde cursussen. Een andere belangrijke functie die door drie respondenten aan de cursussen werd toegeschreven, is het vergroten van de kennis van de culturele achtergrond van allochtonen. Die kennis achtte men onmisbaar om het werk als politie te kunnen doen, en om de aanwezige verschillen te leren accepteren.

Vraag: 'Zou deelname aan zo'n cursus van de politie ook nuttig kunnen zijn voor discriminatie-officieren?'

In twee gesprekken is deze vraag niet gesteld. Van de resterende vier respondenten vond één dat het ervan afhangt hoe groot de kennis bij de discriminatie-officieren al is. Maar als men ertoe besluit dan zou het volgens deze geïnterviewde ook voor de hand liggen dat burgemeester en wethouders een cursus volgen. Van de drie overige respondenten vond één persoon dat de cursussen voor de politie nuttiger zijn dan voor discriminatie-officieren; een ander vond het omgekeerde, namelijk dat vooral discriminatie-officieren er mee gebaat zouden zijn. Een laatste respondent ten slotte was van mening dat men bij het openbaar ministerie de neiging heeft om te technocratisch te worden, en dat het volgen van een cursus hier enig tegenwicht zou kunnen bieden.

3.8 Problemen

Vraag: 'Welke problemen kunnen zich zoal voordoen bij de opsporing en behandeling van discriminatiezaken?'

Twee respondenten noemden het taalprobleem. Het kan voorkomen dat een aangever (ook van andere delicten) geen Nederlands kent. Dan vraagt de politie (te Almelo) altijd of de aangever terug wil komen met een tolk. Zelf heeft de politie namelijk geen tolk. Eén van de genoemde twee respondenten corrigeerde zichzelf door te zeggen dat het met de taalproblemen toch eigenlijk wel meevalt. Volgens deze coördinator is het echter bij de collega's onvoldoende bekend dat er desgewenst altijd een betaalde tolk kan worden opgeroepen. Enkele problemen in verband met de opsporing en behandeling van discriminatiezaken werden te berde gebracht in paragraaf 3.4 (citaat: 'Men zou meer gebruik ...'). Daar werd onder andere gewezen op het gevaar van versnippering bij een afnemende specialisering, en op het feit dat het verder afhandelen van aangiften vaak moeilijk is zonder ondersteuning door de recherche. Andere problemen die genoemd werden, zijn de volgende:

'De allochtone gemeenschappen zijn zeer hecht, je komt er niet tussen. Wij willen dat verbeteren door allochtone collega's aan te trekken.'

'Een probleem is vaak dat de verdachte anoniem is. Of de verdachte legt als verklaring af, dat hij het niet bedoeld had als discriminatie; vaak blijkt men zich er dan niet van bewust te zijn geweest hoe hard sommige opmerkingen kunnen aankomen.'

'Een complicatie bij homo-discriminatie is, dat je als politie niet zo makkelijk aan iemand vraagt of hij homofiel is. Hetzelfde probleem is er met kleurlingen: je benadrukt liever niet meteen dat iemand gekleurd is en dat dit mogelijk een rol gespeeld heeft in bepaalde situaties.'

Vraag: 'Is een snelle wisseling van politiemensen of officieren problematisch met het oog op de bestrijding van rassendiscriminatie?'

Alleen bij de politie te Utrecht was inderdaad sprake van snelle wisselingen. Dat hoeft echter niet per definitie een probleem te zijn, want als men maar wel binnen hetzelfde korps werkzaam blijft, kan het ook een voordeel zijn dat meerdere collega's met hetzelfde zijn bezig geweest. In Roermond deed zich het volgende probleem voor:

'Er is niet zozeer sprake van een snelle wisseling als wel van een groot verschil in genoten vooropleidingen. Dit hangt samen met uiteenlopende leeftijden (ouderen hebben een andere opleiding gehad) en met het feit dat sommigen van de marechaussee komen (zij zijn in de avonduren opgeleid).'

Een laatste probleem dat aan de orde gesteld werd, betrof de houding van de allochtonen. Er wordt wel eens geroepen dat zij zich soms te snel gediscrimineerd voelen. Vandaar onze vraag: 'Heeft u wel eens de indruk dat allochtonen zich te snel gediscrimineerd voelen? Zo ja, kunt u een voorbeeld geven?'

Het antwoord luidde hier unaniem bevestigend. Eén respondent meende dat allochtonen soms misbruik maken van het feit dat zij allochtoon zijn:

'Ze lokken je soms bewust uit de tent. En dat komt bij de verbalisant hard aan, want die houdt niet iemand aan met de intentie om te discrimineren.'

Een volgende respondent had de indruk, dat politiemensen een allochtoon in een overtredingssituatie soms maar laten gaan, uit vrees beticht te worden van discriminatie. Weer een ander merkte ter vergoelijking op dat allochtonen vaak te kampen hebben met grote emotionele problemen. Dit benadrukte ook de Turkse respondent, en hij gaf de volgende toelichting:

'Een algemeen probleem is dat allochtonen vaak niet mondig en assertief genoeg zijn. Juist omdat zij in de dagelijkse omgang niet goed voor zichzelf durven op te komen, roepen zij wat al te gauw dat zij worden gediscrimineerd. Veel allochtonen moeten nog leren zichzelf te verdedigen.'

Als voorbeeld van overgevoeligheid werd door een andere geïnterviewde een vader aangehaald, die van discriminatie sprak toen de huisarts niet midden in de nacht naar zijn zieke kind wilde komen kijken. Het kind zou echter slechts licht verkouden zijn geweest, en dat was voor de huisarts de reden geweest om er niet heen te gaan.

3.9 Klachten over de politie

In de instructies van 1984 en 1985 wordt onder meer verwezen naar het politie-optreden jegens minderheden. Klachten daarover dienen te worden behandeld als aangiften in de zin van art. 163 WvSv. Over dit onderwerp stelden wij de volgende vraag.

Vraag: 'Komen er bij u wel eens klachten binnen over het politie-optreden inzake de bestrijding van rassendiscriminatie? Zo ja, hoe worden die behandeld?'

Vier van de zes respondenten hadden niet zelf met klachtenbehandeling te maken. Klachten komen via andere kanalen bij de politie binnen, en volgens de coördinator te Assen komen er in die gemeente nooit klachten in verband met het optreden tegen rassendiscriminatie binnen. Volgens hem is dit te danken aan het feit dat er bij de politie al sinds een jaar of zeven Molukse agenten in dienst zijn. De coördinator te Roermond heeft incidenteel met klachten te maken; reeds eerder werd opgemerkt (in paragraaf 3.4) dat ook het behandelen van klachten over rassendiscriminatie tot haar taak behoort. Zoals bleek uit een citaat in 3.2, komt het volgens de respondent te Roermond wel eens voor dat men zich aan de balie voelt 'weggepraat'.

In Amsterdam wordt de coördinator veel met klachten geconfronteerd. Zijn benoeming tot coördinator lijkt zelfs rechtstreeks te zijn voortgevloeid uit de behoefte aan een functionaris die zich inzet voor het herstellen van verstoorde relaties:

'Ik word pas ingeschakeld als er elders geen oor is voor de problemen. Meestal krijg ik te maken met zaken waarin een conflict is ontstaan met de politie. De politie of de Mobiele Eenheden zouden dan verkeerd zijn opgetreden.'

Allochtonen roepen erg snel dat ze gediscrimineerd worden, vonden de zes respondenten. Maar de hoeveelheid klachten over het politie-optreden hangt misschien ook samen met de mentaliteit van de politie ten opzichte van allochtonen. Vandaar de volgende vraag: 'Wat vindt u van de mentaliteit met betrekking tot slachtoffers van rassendiscriminatie bij de politie: is verandering gewenst?'

Met de mentaliteit van de politie zit het in Assen wel goed, aldus de coördinator. Misschien zou het beter kunnen, meenden de respondenten elders, maar één van hen voegde hier aan toe dat dit voor alle Nederlanders geldt. Als er wel eens racistische grapjes gemaakt worden, doet de korpsleiding in Almelo daar niet aan mee, zo is afgesproken. De manier waarop de Amsterdamse politie rassendiscriminatiezaken behandelt, getuigt volgens de coördinator niet van een grote betrokkenheid. Door één van de respondenten werd opgemerkt dat men zich individueel wel wil inzetten, maar dat de collega's elkaar in groepsverband niet durven terechtwijzen. In Rotterdam heeft er volgens de geïnterviewde beleidsmedewerker een positieve omslag in de houding van politie plaatsgevonden; misschien nog niet voldoende maar het is een goede start. Ook het Rotterdamse meldpunt is volgens hem die mening toegedaan.

3.10 De nieuwe wetgeving

Hoewel een bespreking van de nieuwste wetwijziging op het gebied van discriminatie (wet van 14 november 1991, in werking getreden 1 februari 1992) in feite buiten het bestek van dit onderzoek valt, wilden we de kans om er naar te informeren niet voorbij laten gaan. Gevraagd werd dus wat men vond van de nieuwe wetgeving, en aansluitend of men eventueel daarnaast (of in plaats daarvan) een andere of verdere wijziging van de strafwet wenselijk achtte.

Eén respondent had over de nieuwste wetgeving (nog) geen mening. Een tweede noemde het een goede zaak dat nu tevens de homo-discriminatie eronder valt. Ook een derde respondent stond positief tegenover de wetwijziging:

'De zaak wordt toch duidelijker. Er staat voldoende duidelijk in, wat onder discriminatie moet worden verstaan. Ook is er een toelichting bij en worden er voorbeelden gegeven.'

De overige drie respondenten plaatsten enige kanttekeningen:

'Dat alles weer uitgebreid wordt, daar waar toch al zo weinig zaken op de rol komen, dat is niet nodig. Het is lucht verplaatsen. Een uitbreiding volgens welke discriminatie een algemene strekking krijgt, dat is wel een verbetering. Maar het overbrengen van discriminatie van een overtreding naar een misdrijf, dat is wellicht geen wezenlijke bijdrage.'

'Goed, maar het blijft moeilijk met de bewijslast. En wat is discriminatie wegens ras? Dat moet men goed specificeren. Vaak gaat 't ook om de setting waarbinnen iets gebeurt.'

Of nog een andere wijziging van de strafwet wenselijk is, durfden twee van de respondenten niet te zeggen. Volgens de vier anderen is een verdere wijziging niet nodig, maar één respondent vond dat het openbaar ministerie meer moet doen en meer moet 'uitproberen'.

3.11 Samenvatting

De politie en de richtlijnen

De landelijke richtlijnen waren bij drie van de zes respondenten niet bekend. Twee respondenten kenden ze goed en lazen er een vervolgingsplicht voor het openbaar ministerie in. Dezelfde twee vonden de richtlijnen niet voldoende duidelijk; volgens één van hen zouden er meer concrete opdrachten voor de politie in moeten staan. Vier van de vijf respondenten aan wie dit gevraagd werd, beschouwden het uitvaardigen van richtlijnen voor het openbaar ministerie in principe als zinvol, maar één van deze vier adviseerde om bij het opstellen ervan te rade te gaan bij mensen met praktijkervaring. De twee geïnterviewden die de richtlijnen goed zeiden te kennen, werd gevraagd of naar hun mening de politie voldoende in overeenstemming met de richtlijnen handelt. Volgens één van de twee kan dat eenvoudigweg niet, volgens de ander doet de politie dat inderdaad, zij het met een eigen interpretatie. Op grond van die interpretatie krijgt bemiddelen vaak de voorkeur boven meteen doorsturen naar het openbaar ministerie. Voor het feit dat politiemensen de richtlijnen zo slecht kennen, werden uiteenlopende verklaringen gegeven. Aan drie coördinatoren werd gevraagd of zij het nodig vinden dat de richtlijnen worden 'vertaald' in een dienstvoorschrift voor de politie. Eén van de drie gaf een bevestigend antwoord, de beide anderen uitten hun twijfels.

Omvang en wijze van binnenkomst

In geen van de zes arrondissementen (voor Rotterdam kon geen schatting worden gemaakt) leken discriminatiezaken een substantieel onderdeel uit te maken van de totale werklast. De aantallen waarmee men te maken krijgt, variëren van hooguit vijf zaken (Almelo, Assen, Roermond) tot ongeveer twintig zaken (Amsterdam, Utrecht) per jaar. Van een duidelijke toename in aantallen zaken kan nergens worden gesproken; hier en daar lijkt eerder sprake van een zekere afname. Als criteria voor het niet doorsturen van zaken werden genoemd het ontbreken van een aangifte en het ontbreken van opsporingsmogelijkheden. Benadrukt werd dat een verondersteld gebrek aan bewijs *geen* criterium mag zijn voor niet doorsturen; maar soms is het dat wel. In twee van de zes gemeenten krijgt de coördinator soms brieven van burgers; briefschrijvers krijgen altijd antwoord. In enkele gemeenten hebben burgers zich wel eens tot het openbaar ministerie gewend, nadat een poging tot aangifte bij de politie was mislukt. Twee van de respondenten nemen dagelijks de dagrapporten door om te zien of er nog discriminatiezaken bij zijn; zoiets is echter alleen mogelijk wanneer het coördineren niet teveel districten tegelijk beslaat.

De politie en het openbaar ministerie

Niet overal laat het openbaar ministerie zich uitdrukkelijk rapporteren over alle relevante aangiften inzake rassendiscriminatie. Wel is dat het geval in Almelo en Roermond. De nieuwste afspraak in Utrecht is dat over alle 'echte' aangiften steeds contact wordt opgenomen met het openbaar ministerie. Even bellen met de hulpofficier van justitie werkt daarbij beter dan het opsturen van stukken. Voorzover bekend rapporteert het openbaar ministerie, als de politie een rassendiscriminatiezaak heeft ingestuurd, nergens automatisch terug.

Zorgvuldig en voortvarend

Wat precies onder zorgvuldig en voortvarend moet worden verstaan, blijkt niet zonder meer uit de richtlijnen. Drie thema's die daarin niet expliciet aan de orde komen, zijn door ons onder deze noemer samengebracht. Het zijn specialisatie, gemaakte beleidsafspraken en bejegening van slachtoffers. Bij vier van de door ons bezochte politiekorpsen was iemand officieel dan wel officieus aangewezen als coördinator, aanspreekpunt of 'taakaccenthouder'. Het werk in die hoedanigheid houdt overal iets anders in. In Amsterdam bijvoorbeeld wendt men zich pas tot de coördinator als bij één van de — zelfstandig functionerende — onderdelen iets misgaat. In Assen daarentegen lijkt niets aan de aandacht van de coördinator te ontsnappen. In Roermond behoort ook het behandelen van klachten over het politie-optreden tot de taak van de coördinator.

In Amsterdam staat de bestrijding van discriminatie op de officiële prioriteitenlijst die geldt voor het hele politiekorps. Elders is dat niet het geval, maar dat hoeft volgens de respondenten niet te betekenen dat discriminatie te weinig aandacht krijgt. Drie respondenten waren van mening dat het opsporingsbeleid inzake rassendiscriminatie wellicht verbeterd zou kunnen worden. Onder meer werden de volgende suggesties gedaan:

- korte en duidelijke dienstvoorschriften;
- in dienst nemen van 'pro-allochtone' medewerkers;
- meer gebruik maken van de tolkentelefoon;
- bevorderen van zelfstandig afhandelen (van eenvoudige zaken) door verbalisanten.

In drie van de zes bezochte gemeenten heeft de politie speciale beleidsafspraken gemaakt in verband met rassendiscriminatie (Amsterdam, Assen en Utrecht). In Amsterdam wordt de oplossing van het discriminatieprobleem met name gezocht in sociale integratie. In Assen is de afspraak dat men alle aangiften opneemt, er altijd iets aan doet en alles serieus neemt. In Utrecht heeft men afgesproken om te handelen volgens de landelijke richtlijnen. Aan alle bezochte politiebureaus zijn bureaus voor slachtofferhulp verbonden; aan slachtoffers van rassendiscriminatie in Utrecht zal eerder hulp geboden vanuit de Anti Discriminatie Bureaus dan vanuit een bureau voor slachtofferhulp.

Vormen van overleg

Behalve te Amsterdam neemt geen van de respondenten ooit deel aan enigerlei vorm van driehoeksoverleg. Regelmatig contact met de meldpunten c.q. Anti Discriminatie Bureaus is er alleen te Rotterdam en Utrecht. In Utrecht is een regeling met de Gemeentereiniging voor het verwijderen van leuzen en dergelijke. Overal behalve te Roermond achtte men de kennis bij de meldpunten over wat wel en niet via het strafrecht bereikt kan worden, voldoende. Vier van de zes respondenten waren bekend met het LBR, maar slechts één van hen wendt zich wel eens tot het LBR om advies.

Allochtonen bij de politie

In principe vond men het een goede zaak dat de politie meer allochtonen in dienst wil nemen. Ook bij het openbaar ministerie zou dit wenselijk zijn. Allochtonen zouden echter niet positief gediscrimineerd moeten worden.

Cursussen

Alle respondenten stonden in principe positief tegenover speciale cursusprogramma's over rassendiscriminatie, maar vier van hen merkten op dat het onderwerp in eerste instantie (meer) aandacht moet krijgen in de primaire politie-opleiding. Er werd voor gewaarschuwd dat dergelijke cursussen wel eens op weerstand zouden kunnen stuiten bij degenen voor wie ze bestemd zijn. Als voornaamste functies van cursusprogramma's werden genoemd het teweegbrengen van een mentaliteitsverandering met betrekking tot het optreden tegen rassendiscriminatie en het vergroten van de kennis van de culturele achtergrond van allochtonen.

Problemen

Naast eventuele problemen bij de opsporing kunnen zich nog andere problemen voordoen. Bijvoorbeeld:

- taalproblemen: niet overal zijn (betaalde) tolken beschikbaar;
- de politie krijgt moeilijk toegang tot de besloten gemeenschappen van allochtonen;
- men beseft vaak niet hoe hard een discriminerende opmerking kan aankomen;
- soms is het wat onkies om rechtstreeks te verwijzen naar iemands huidskleur als mogelijke oorzaak van probleemsituaties;
- er kan een groot verschil zijn in genoten vooropleidingen;

Een andere moeilijkheid betreft de overgevoeligheid van allochtonen met betrekking tot discriminatie; volgens alle respondenten zouden allochtonen zich soms te snel gediscrimineerd voelen. Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat de respondenten met dit 'probleem' niet zelf op de proppen kwamen, maar dat er door ons gericht naar werd geïnformeerd.

Klachten over de politie

Klachten over het optreden van de politie komen alleen in Amsterdam en Roermond rechtstreeks bij de coördinator binnen. De Amsterdamse coördinator wordt regelmatig met klachten geconfronteerd; de Roermondse coör-

dinator heeft er incidenteel mee te maken. Met de mentaliteit van de politie zou het in Assen wel goed zitten; elders kon men zich verbeteringen voorstellen.

De nieuwe wetgeving

Tegenover de wetwijziging van 14 november 1991, in werking getreden 1 februari 1992, stonden drie respondenten positief. Zo vond één van hen dat er voldoende duidelijk onder woorden wordt gebracht, wat onder discriminatie moet worden verstaan. Van de drie andere respondenten evenwel uitte iemand als bezwaar dat de omschrijving van het begrip rassendiscriminatie juist niet voldoende duidelijk is. Een andere respondent die bezwaar maakte, vergeleek de aangebrachte uitbreidingen met het verplaatsen van lucht.

4 Kennis van de richtlijnen bij het uitvoerend politiepersoneel: een enquête

4.1 Opzet en uitvoering

Om de kennis van de richtlijnen bij het uitvoerend personeel te kunnen bepalen, werd een kort enquêteformulier opgesteld. Dit gebeurde in een fase van het onderzoek, waarin nog niet besloten was tot het houden van groepsgesprekken. Daarom werd van de gelegenheid gebruik gemaakt om ook enkele opinievragen te stellen. Sommige daarvan kwamen later weer terug in de groepsgesprekken (zie hoofdstuk 5).

Oorspronkelijk was het de bedoeling dat we tijdens onze bezoeken aan de diverse politiebureaus deze formulieren zelf aan de betreffende executieve personeelsleden zouden uitdelen en hen vragen ze meteen even in te vullen. Aan het eind van de dag wilden we de ingevulde formulieren weer mee nemen. Dit is uiteindelijk niet gebeurd, omdat de meesten van deze mensen niet op het bureau aanwezig waren vanwege de ploegendienst of vanwege het feit dat ze 'op straat' bezig waren.

Hoe de keuze van de zeven politiebureaus tot stand gekomen was, werd reeds beschreven in paragraaf 2.1. Na overleg met onze contactpersonen op de bureaus werd het aantal achtergelaten formulieren per bureau op 60 gesteld (in Roermond op 40). Deze aantallen zouden voldoende zijn om de executieve personeelsleden die de eerstkomende dagen op het bureau zouden komen, de enquête in te laten vullen. De contactpersonen zegden toe hierop toe te zullen zien. De meesten van hen bereidden ons er reeds op voor dat we ons niet teveel moesten voorstellen van het aantal respondenten. Zij vertelden ons dat het werk van de politie al voor een groot deel uit het invullen van formulieren bestaat, en voegden daaraan toe:

'Bovendien wordt de politie overvoerd met enquêtes, waar men in de meeste gevallen niets van terug ziet of indien wel, vaak in negatieve zin.'

Tevens speelde volgens de contactpersonen de hoeveelheid werk een rol van betekenis. Of, zoals één van hen ons schriftelijk meedeelde:

'Men (het wijkteam; red.) is de mening toegedaan dat het fenomeen discriminatie hen (de agenten; red.) de oren uitkomt. Ze staan ermee op en gaan ermee naar bed. Men zet zich een beetje af.'

In totaal werden 400 formulieren verspreid, waarbij we ervan uit mogen gaan dat deze evenredig waren verdeeld over de leden van het executieve personeel.²¹ Dit waren er overal meer dan 60, met uitzondering van Rotterdam, waar in totaal 51 executieve personeelsleden werkzaam bleken te zijn. Tabel 3 toont de respons per bureau.

²¹ Een voorbeeld van het enquêteformulier is te vinden in bijlage 4.

Tabel 3: Respons op de enquête

Amsterdam-Bureau Flierbosdreef:	16 van de 60 =	27%*
Amsterdam-Bureau Balistraat:	9 van de 60 =	15%
Almelo:	35 van de 60 =	58%
Assen:	10 van de 60 =	17%
Roermond:	32 van de 40 =	80%
Rotterdam-Bureau Sandelingplein:	29 van de 51 =	57%
Utrecht-Bureau Tolsteeg:	16 van de 60 =	27%
totaal	147 van de 391 =	38%

* Eigenlijk werden er door dit bureau 18 ingevulde formulieren teruggestuurd, maar 2 bleken gezien de aard van de antwoorden niet voor verwerking geschikt. Zo gaf één van deze respondenten aan bij de hondenbrigade werkzaam te zijn en vanuit die positie veel te moeten bijten in zwarte billen; de ander gaf als toelichting op de vraag of hij/zij zaken waarbij rassendiscriminatie in het spel is een speciale behandeling geeft, hard te slaan c.q. te schieten. Bovendien zou deze respondent, zelf een allochtoon, voor bosaap uitgescholden worden. De opmerkingen doen hier op zich niet ter zake, maar we vermelden ze om te laten zien tot welk soort 'humor' c.q. discriminerende opmerkingen men (ook) bij de politie in staat is. Men realiseer zich overigens dat dit soort grappen niet noodzakelijk hoeft te leiden tot discriminerend *gedrag* door de politie.

De gemiddelde respons was betrekkelijk laag (38%) en men kan zich afvragen waarom 62% van de formulieren *niet* werd ingevuld. De veronderstelling van onze contactpersonen, dat men weinig tijd heeft en bovendien al wordt overvoerd met formulieren, lijkt juist te zijn geweest. Verder zou het ook zo kunnen zijn, dat er bij de verspreiding van de formulieren hier en daar iets is misgegaan. Dit vermoeden werd later bevestigd tijdens de door ons gevoerde groeps gesprekken (zie verder hoofdstuk 5).

Van degenen die de enquête wél hebben ingevuld, was 29% agent(e), 50% hoofdagent(e) en 21% brigadier of hogere.

Het percentage allochtonen was 4 (oftewel 6 personen), de helft hiervan was afkomstig uit bureau Flierbosdreef (Bijlmer).

4.2 Rassendiscriminatie tijdens het werk

De vraag werd gesteld of men tijdens de uitvoering van de werkzaamheden wel eens geconfronteerd wordt met rassendiscriminatie; 65% gaf hier een bevestigend antwoord op. In verhouding zeiden vooral de brigadiers hiermee in aanraking te komen en de agenten het minst. De feiten die men het meest noemde, waren overlast in de wijk, burenruzies en mishandeling, samen 30%. Van de respondenten gaf 16% als antwoord op deze vraag dat buitenlanders zichzelf of elkaar discrimineren of zich veel te snel gediscrimineerd voelen. Voorts werd 11% van het politiepersoneel tijdens het werk geconfronteerd met het ongenueanceerd schelden op buitenlanders en met de verspreiding van racistische leuzen. De overige gebeurtenissen, bij elkaar ruim 40% van (vermoedelijke) discriminatie had betrekking op het niet toelaten in horeca-/uitgaansgelegenheden, op het wantrouwen dat onder sommige collega's bestaat ten aanzien van allochtonen, op de zogeheten

discriminatie, 'andersom', dat wil zeggen dat autochtonen of de politie worden gediscrimineerd, en ten slotte op gebeurtenissen in de bemiddelende sfeer en op het opnemen van aangiften. De frustratie onder het politiepersoneel werd ook niet altijd onder stoelen of banken gestoken. Zo noemde één respondent als voorbeeld van discriminatie:

'Allochtone collega's die in één jaar hoofdagent worden terwijl de autochtone politiemans hier 5 jaar over doet.'

Uit de gegevens komt naar voren dat de respondenten uit Almelo het minst met rassendiscriminatie worden geconfronteerd: meer dan de helft van de respondenten zei er nooit mee te maken te hebben (57%, $p < 0,03$). Opvallend is echter dat ook bij het bureau in de Bijlmer bijna de helft van de respondenten antwoordde, tijdens het werk *niet* met rassendiscriminatie te maken te hebben (47%, $p < 0,03$). Dit is vooral opmerkelijk omdat in de Bijlmer veel meer allochtonen wonen dan in Almelo, en zou erop kunnen wijzen dat niet iedereen rassendiscriminatie als een even ernstig verschijnsel beschouwt; misschien raakt men eraan gewend als men er maar lang genoeg mee wordt geconfronteerd. Het volgende citaat geeft daarvan wellicht een goed beeld:

'Rassendiscriminatie is een algemeen verschijnsel dat voorkomt in alle lagen van de bevolking, of je nu zwart, wit, geel of purper bent.'

Een wellicht iets te extreem voorbeeld kwam uit Rotterdam:

'De gemiddelde Rotturdammur kan de gemiddelde buitenlander wel schieten.'

4.3 Krijgen discriminatiezaken een speciale behandeling?

De vraag of men zaken waarbij (vermoedelijk) rassendiscriminatie in het spel is een speciale behandeling gaf, was er één die, gezien de dubbelzinnige vraagstelling, twijfels kon oproepen. De vraag blijkt nu eens in positieve, dan weer in negatieve zin te zijn uitgelegd. De groep mensen die tijdens het werk geconfronteerd wordt met rassendiscriminatie en tevens deze zaken een speciale behandeling geeft ($N=22$), probeert in de helft van de gevallen bemiddelend op te treden, dat wil zeggen door middel van een gesprek of door voorlichting de verschillende groeperingen tot elkaar te brengen. De verdeling over de diverse rangen binnen dit kleine groepje respondenten was identiek aan de verdeling bij de totale groep respondenten. Van degenen die wel met discriminatie geconfronteerd worden, maar die dergelijke zaken géén speciale behandeling zeiden te geven ($N=65$), zei ruim de helft van de respondenten dit niet te doen omdat zij geen uitzondering willen maken tussen Nederlanders en buitenlanders die strafbare feiten plegen. In 12% van de gevallen was personeelstekort of de werkdruk de aanleiding om aan dergelijke zaken geen extra aandacht te besteden. Een voorbeeld uit Rotterdam:

'Vanwege de vele meldingen is het niet mogelijk om aan welk probleem dan ook bijzondere diepgaande aandacht te besteden.'

Kijkt men naar de respondenten (N=104) die hebben toegelicht waarom zij zaken betreffende rassendiscriminatie (gesteld dat zij ermee te maken zouden krijgen) wel of geen speciale behandeling zouden geven, dan maakte 47% geen uitzondering tussen autochtonen en allochtonen (dit antwoord werd vooral in Almelo gegeven); 16% zei bemiddelend op te treden en het overige executieve politiepersoneel somde diverse redenen op om dergelijke zaken juist wel of geen speciale behandeling te geven, variërend van

‘Een speciale behandeling maakt het probleem juist groter.’ tot

‘Ik handel extra zorgvuldig om ook maar elke aanleiding tot discriminatie te voorkomen.’

Van het ondervraagde politiepersoneel gaf 7% personeelstekort of werkdruk als reden op om dergelijke zaken net als andere zaken te behandelen.

‘De problemen die discriminatie met zich meebrengt, kunnen niet in een paar uur opgelost worden door de surveillancedienst.’

4.4 Bekendheid met de landelijke richtlijnen

Vervolgens werd de centrale vraag gesteld of men, voordat men de enquête ging invullen, op de hoogte was van het bestaan van de landelijke richtlijnen betreffende de bestrijding van rassendiscriminatie. Slechts 38% (N=56) beantwoordde deze vraag bevestigend; het hoogste percentage werd gemeten in Roermond (59%, $p < 0,07$). Kijken we naar de verdeling over de diverse rangen, dan zien we dat de brigadiers en hoger het beste (59%) en de agenten het minst (24%) op de hoogte waren van het bestaan van deze richtlijnen ($p < 0,008$). Van hen die wisten dat er richtlijnen bestaan, was slechts 5% (nl. 3 respondenten!) goed op de hoogte van de inhoud hiervan en zei 58% de inhoud enigszins te kennen.

Het bleek dus dat juist degenen die het dichtst bij de burgers staan, die het meest betrokken zijn bij situaties in de wijk en dergelijke, het slechtst op de hoogte waren van het bestaan van de richtlijnen. Nu hoeft dit op zich niet bezwaarlijk te zijn, wanneer die richtlijnen zijn ‘vertaald’ in een dienstvoorschrift voor de politie, en de inhoud daarvan bij het executieve personeel wel bekend is en wordt nageleefd.

4.5 Het bestaan van een dienstvoorschrift

In paragraaf 3.1 was al te lezen, dat in sommige korpsen een dienstvoorschrift of dienstorder aanwezig is. Dit is het geval in Amsterdam, Rotterdam, Roermond en Utrecht. Almelo en Assen hebben dus géén dienstvoorschrift.

Gevraagd werd of men wist van het bestaan van een dienstvoorschrift. In Assen antwoordde niemand positief op deze vraag; in Almelo daarentegen vier respondenten. Ten onrechte dus. Of bedoelde men de landelijke richtlijnen? Op deze vraag komen we hieronder nog terug. Bij de overige bureaus (101 respondenten) was 67% hiervan niet op de hoogte, 3% meen-

de zeker te weten dat een dergelijk dienstvoorschrift niet bestond en de overige 30% wist dat een dergelijk papier ergens in het gebouw te vinden zou moeten zijn. Hiervan zei slechts 10% (= 2 respondenten uit de Bijlmer en 1 uit Utrecht) goed op de hoogte te zijn van de inhoud van die handleiding, en zei 57% de inhoud zo ongeveer te kennen. Bij dit percentage waren drie respondenten uit Almelo *niet* meegerekend die *wel* zeiden de inhoud zo ongeveer te kennen.

We gaan nog even nader in op de vier respondenten uit Almelo die zeiden op de hoogte te zijn van het bestaan van een dienstvoorschrift, terwijl dit dus niet mogelijk was, aangezien het niet bestaat. Men zou kunnen denken dat zij de richtlijnen en het dienstvoorschrift met elkaar verwarren. Dit was echter niet het geval, want drie van hen waren zowel op de hoogte van het bestaan van de landelijke richtlijnen als van het dienstvoorschrift. Bovendien waren twee van deze drie respondenten enigszins op de hoogte van zowel de inhoud van de richtlijnen *en* van het dienstvoorschrift; de derde zei alleen de inhoud van het — zogenaamde — dienstvoorschrift een beetje te kennen. Het ligt voor de hand om te veronderstellen dat hier sociaal wenselijke antwoorden werden gegeven.

4.6 Het dienstvoorschrift en een actiever opsporings- of vervolgingsbeleid

Dat het executieve politiepersoneel er in het algemeen niet zulke hoge verwachtingen van had dat een gericht dienstvoorschrift/-order zou leiden tot een actiever opsporings- en vervolgingsbeleid, bleek wel uit de beantwoording van een vraag daaromtrent. Bijna de helft van de respondenten (48%) ontkende het nut hiervan:

‘Je moet wat doen aan de mentaliteit m.b.t. rassendiscriminatie. Dat kan je niet voorschrijven op een stuk papier.’

Of men zag, getuige de volgende uitspraak afkomstig uit de Bijlmer, het nut van een handleiding niet zo zitten want:

‘Dienstvoorschriften worden niet actief onder de aandacht van de executieve leden gebracht.’

Of het probleem was dermate omvangrijk, dat een oplossing helemaal niet in zicht leek:

‘Wel eens een dagje meegelopen hier?’

Eveneens 48% van de respondenten was iets positiever en dacht dat zo’n handleiding misschien kan leiden tot een actiever beleid; de overige 4%, (2 respondenten uit Almelo) zag een handleiding als een effectief hulpmiddel:

‘Als men weet hoe men moet handelen, zal er ook sneller gehandeld worden en ook actiever.’

Kijken we alleen naar de respondenten die zeiden zowel de inhoud van de landelijke richtlijnen als van het dienstvoorschrift te kennen, dan ziet het beeld er als volgt uit: 44% reageerde negatief, 53% minder negatief en slechts 3% zag een handleiding als een nuttig instrument.

4.7 De bestrijding van rassendiscriminatie een taak voor politie en openbaar ministerie?

De vraag of de bestrijding van rassendiscriminatie mede een taak voor politie en openbaar ministerie is, werd door bijna drie kwart van de respondenten in positieve zin beantwoord. In verhouding werd dit antwoord veel in Rotterdam en Utrecht gegeven, terwijl ook in Assen 9 van de 10 respondenten deze mening was toegedaan.

‘Omdat de politie vaak het eerst hiervan hoort en hier dan adequaat op kan reageren.’

Een kwart van de respondenten had een andere mening ten aanzien van deze vraag, zoals:

‘De regering moet eens ophouden te denken dat men kan integreren. Ieder heeft z'n cultuur en wil die behouden.’

‘Niets aan doen. Lost zich vanzelf op.’

Uit de antwoorden bleek toch ook heel duidelijk dat vele respondenten een wat meer genuanceerde eigen mening over dit onderwerp hebben; zo werd een belangrijke taak toebedacht aan de bevolking zelf, aan scholen, aan maatschappelijke instanties. Verder waren diverse respondenten de mening toegedaan dat de bestrijding van rassendiscriminatie in samenwerking met de gemeentelijke politiek zou moeten gebeuren, terwijl ook het bedrijfsleven hierin een rol van betekenis zou kunnen spelen.

4.8 Suggesties voor de bestrijding van rassendiscriminatie

Ten slotte werd de respondenten om eigen opmerkingen en suggesties gevraagd. Hoewel slechts een kleine 20% van deze mogelijkheid gebruik heeft gemaakt, waren niettemin een aantal interessante suggesties en ideeën in het materiaal te vinden. Zes respondenten waren van mening dat de overheid een rol van betekenis kan spelen om het probleem bij de wortels aan te pakken. Zij vonden dat er nu wat achter de feiten aan gelopen wordt en signaleren bijvoorbeeld dat buitenlanders zich niet altijd aan de Nederlandse wetgeving aanpassen en de Nederlandse taal niet spreken. Deze groep respondenten hechtte dan ook veel belang aan een goede voorlichting naar alle betrokken ‘partijen’ via radio, tv en bijeenkomsten, die bijvoorbeeld gedeeltelijk door de allochtonen zelf zouden kunnen worden voorbereid. Ten behoeve van de politie zouden er themadagen kunnen worden georganiseerd, waar men beter op de hoogte zou raken van de achtergronden van een bepaalde bevolkingsgroep. Door één respondent werd geopperd om

deze dagen nog aantrekkelijker te maken door culinaire hapjes van het betreffende land te serveren. Het belang van het spreken van de Nederlandse taal werd nog eens benadrukt door een respondent die stelde dat als men elkaar verstaat, men eerder begrip voor elkaar zal hebben en dat daardoor een groot deel van de onzekere gevoelens zal verdwijnen. Allochtonen zullen zich dan eerder geaccepteerd voelen.

Voorts spraken enkele respondenten de zorg uit dat het probleem als het ware opgeblazen wordt. Zij dachten dat hoe meer aandacht aan dergelijke feiten wordt besteed, hoe meer mensen vinden dat ze worden gediscrimineerd. Niettemin kwam ook naar voren dat er wel voldoende aandacht aan dit soort zaken moet worden besteed. En, voegde één der respondenten hieraan toe:

'Te meer daar er, gezien de openstelling van de grenzen, in de nabije toekomst vanuit Oost-Europa de nodige problemen verwacht kunnen worden.'

Enkele respondenten signaleerden als probleem dat de zaak niet naar de andere kant mag doorslaan; te denken valt bijvoorbeeld aan de invulling van vacatures en dat het soms lijkt of men voorzichtiger is met de behandeling van zaken contra of voor allochtonen. Ook stelden enkele respondenten dat er tegenwoordig teveel de nadruk gelegd wordt op discriminatie tussen autochtonen en allochtonen, terwijl er terloops aan voorbij wordt gegaan dat de verschillende minderheden elkaar nog het minst waarderen.

Tevens kon kritiek op het onderzoek van de zijde van de politie niet uitblijven. In de onderhavige gevallen was deze afkomstig uit de Bijlmer, variërend van

'Zonde van tijd en papier.' tot

'“Den Haag” weet niet wat er werkelijk speelt.'

Dat er echter binnen het bureau in de Bijlmer niet alleen negatief werd gedacht, bleek wel uit de volgende 'raadgevingen' van leden van het executieve personeel:

'Geef meer steun aan degenen door wie de enquête is ingevuld, zowel financieel als materieel.'

Of er werden andere aandachtsgebieden geopperd, zoals het drugprobleem, verpaupering van oude wijken enzovoort. En men vroeg zich af of de onderzoekers rekening hadden gehouden met het feit dat ook politiemensen worden gediscrimineerd.

4.9 Samenvatting

Om de kennis van de richtlijnen bij het uitvoerend politiepersoneel te kunnen bepalen, werd een kort enquêteformulier opgesteld. Er werden 400 formulieren verspreid onder executieve personeelsleden, waarvan er 147 ingevuld werden terugontvangen (38%).

In de enquête werd een aantal algemene vragen gesteld, bijvoorbeeld of men tijdens het werk wel eens geconfronteerd wordt met rassendiscriminatie; 65% gaf hier een bevestigend antwoord op. De feiten die men het meest noemde, waren overlast in de wijk, burenruzies en mishandeling, samen 30%.

Een andere algemene vraag was of men zaken waarbij (vermoedelijk) rassendiscriminatie in het spel, is een speciale behandeling geeft. Van degenen die tijdens het werk met rassendiscriminatie in aanraking komen (N=93), zeiden 65 personen deze zaken geen speciale behandeling te geven omdat zij geen uitzondering willen maken tussen Nederlanders en buitenlanders die strafbare feiten plegen.

Slechts 38% van de respondenten bleek op de hoogte te zijn van het bestaan van de landelijke richtlijnen. Het hoogste percentage werd gemeten in Roermond. Ook bleek dat van deze 38% slechts 5% (=3 respondenten) goed op de hoogte was van de inhoud van de richtlijnen en dat 58% de inhoud enigszins kende. Het was ons bekend dat er op vijf van de zeven bureaus een dienstvoorschrift/-order aanwezig was. Slechts 30% van de respondenten op die vijf bureaus echter wist van het bestaan van zo'n dienstvoorschrift af.

Het bleek dat 48% het nut van een dienstvoorschrift ontkende; eveneens 48% was iets minder negatief en slechts 4% zag een dergelijke handleiding als een effectief hulpmiddel. Kijken we echter naar de door een aantal respondenten gegeven toelichting op deze vraag, dan bleek toch wel de wens te leven om iets meer duidelijkheid over het onderwerp te krijgen; er is teveel in onzekerheid.

De vraag of de bestrijding van rassendiscriminatie mede een taak is voor politie en openbaar ministerie, werd door bijna drie kwart van de respondenten in positieve zin beantwoord. Tevens vond men dat de bevolking zelf een belangrijke rol kan spelen om een bijdrage te leveren aan de oplossing van dit probleem en men hechtte bovendien veel waarde aan de rol die scholen, maatschappelijke instanties, de gemeentelijke politiek en het bedrijfsleven kunnen spelen.

Ten slotte werd de respondenten om eigen opmerkingen en suggesties gevraagd. Hoewel slechts een kleine 20% van de respondenten van deze mogelijkheid gebruikmaakte, werd niettemin een aantal interessante suggesties en ideeën aangetroffen. Er werd bijvoorbeeld melding gemaakt van de taalbarrière die veel onbegrip kan veroorzaken. Dus werd gepleit voor de verzorging van gerichte taalcursussen voor allochtonen. Men signaleerde dat buitenlanders zich niet altijd aan de Nederlandse wetgeving aanpassen; veel belang werd dan ook gehecht aan een goede voorlichting naar alle betrokken 'partijen' via radio, tv en bijeenkomsten. Ook ten behoeve van de politie zouden er themadagen moeten worden georganiseerd, zo bleek uit de gegeven toelichtingen. Tegelijkertijd maakten enkele respondenten zich zorgen dat het probleem als het ware wordt opgeblazen. Zij dachten dat hoe meer aandacht aan dergelijke feiten wordt besteed, hoe meer mensen vinden dat zij worden gediscrimineerd. Ook werd erop gewezen dat de zaak niet naar de andere kant mag doorslaan; als voorbeeld werd genoemd

de invulling van vacatures en dat het soms lijkt of men voorzichtiger is met de behandeling van zaken waarbij allochtonen zijn betrokken. Ook stelden enkele respondenten dat er tegenwoordig teveel de nadruk gelegd wordt op discriminatie tussen autochtonen en allochtonen, terwijl er terloops aan voorbij wordt gegaan dat de verschillende minderheden elkaar nog het minst waarderen.

5 Meningen over de bestrijding van rassendiscriminatie bij het uitvoerend politiepersoneel: groepsgesprekken

In hoofdstuk 3 werd al uiteengezet waarom we besloten tot interviews met politiecoördinatoren. Voorzover het praktisch haalbaar was, belegden we op dezelfde dagen waarop die interviews plaatsvonden, ook gesprekken met twee tot vier politiemensen 'van de straat' voor een groepsgesprek. Zoniet, dan werd een andere datum gevonden waarop zo'n gesprek kon plaatsvinden. Omdat we wilden weten wat zich aan de basis afspeelde, meenden we er goed aan te doen ons persoonlijk te wenden tot de mensen die zich daar dagelijks bevinden. De gesprekken waren vooral bedoeld om meer achtergrondinformatie te krijgen bij de andere onderdelen van het onderzoek. Er werden gesprekken gevoerd in Almelo, Assen, Amsterdam, Roermond, Rotterdam en Utrecht op dezelfde zeven bureaus waar indertijd ook de enquêteformulieren waren verspreid (verslag in hoofdstuk 4). De gesprekken vonden plaats in maart en april 1992, dus kort nadat de wet van 14 november 1991 in werking was getreden (op 1 februari 1992). Deelnemers waren van onze kant de beide auteurs van dit rapport: de onderzoeker leidde de discussie en de assistent nam af en toe ook deel aan het gesprek, maar zij concentreerde zich vooral op het maken van aantekeningen. Er werd geen opname-apparatuur gebruikt. In Assen namen twee politiemensen aan het gesprek deel, in Amsterdam-Oost en Roermond vier, overal elders drie. In totaal werd gesproken met 22 politiemensen van de uitvoerende diensten (algemene dienst en recherche). Hieronder bevonden zich één politiemans van allochtone (Antilliaanse) herkomst en vier vrouwen. Evenals bij de andere gesprekken die in het kader van dit onderzoek gevoerd werden, zal met het oog op de privacybescherming niet steeds de exacte herkomst van de gemaakte opmerkingen worden vermeld.

Na wederzijds voorstellen en een korte uitleg onzerzijds, maakten we de deelnemers duidelijk dat zij zich vooral vrij moesten voelen om niet alleen een direct antwoord op de gestelde vragen te geven, maar ook om naar aanleiding van die vragen met elkaar in discussie te gaan of om zelf andere onderwerpen aan te dragen. Ook wezen we erop dat we weliswaar onderzoek deden ten behoeve van het ministerie van Justitie, maar dat wij zelf voor het door Justitie gevoerde beleid niet verantwoordelijk waren. De gesprekken verliepen alle in een buitengewoon prettige sfeer. Het onderstaande verslag kan uiteraard geen volledige weergave zijn van wat er allemaal gezegd is. Wat naar onze mening het belangrijkste was, hebben we uit de gesprekken gedestilleerd, en dat wordt hier min of meer letterlijk dan wel in essentie weergegeven.

5.1 Kennis van richtlijnen en dienstvoorschriften

Hoewel we ook al door middel van de korte enquête naar de kennis van richtlijnen en dienstvoorschriften hadden geïnformeerd (zie hoofdstuk 4) deden we dat nu nog eens over; tenslotte nemen de richtlijnen in ons onderzoek een centrale plaats in. Gevraagd werd dus of men bekend is met de landelijke richtlijnen/instructies aangaande de bestrijding van rassendiscriminatie.

Alleen in Amsterdam-Oost en in Utrecht zei men de richtlijnen wel te kennen, in Roermond 'nauwelijks' en elders in het geheel niet.

'Ongeveer een jaar geleden bleek dat je zo'n aangifte moet opnemen en een kopie naar de coördinator sturen. Maar in de praktijk wordt er weinig gediscrimineerd, het leeft hier niet zo.' (Utrecht)

In Amsterdam-Oost vond men de richtlijnen te dwingend:

'Er staat in wat wij doen *moeten*. Dat dwingend voorschrijven ligt ons niet, we weten zelf wel wat we moeten doen, 99% van ons zijn serieuze mensen met een gedegen opleiding; beëdigde ambtenaren die bovendien regelmatig gecontroleerd worden.'

We vroegen de deelnemers hoe het zou kunnen komen dat de politie in het algemeen de richtlijnen zo slecht kent. Vrijwel overal was men van mening dat het komt doordat er al een teveel aan richtlijnen is.

'Als zo'n delict dan ook nog heel weinig voorkomt, verwatert de kennis en vergeet je het.'

'Maar als je ooit zo'n aangifte hebt, dat pak je dat verhaal er wel bij. Toch zal het nooit lukken om echt de totale inhoud ervan te kennen.'

Van de landelijke richtlijnen werd het gesprek gebracht op eigen dienstvoorschriften en dienstorders, althans op de bureaus waar die aanwezig waren (dus niet in Almelo en Assen). We haalden een kopie van dat voorschrift tevoorschijn, lieten die zien en vroegen of dit papier de deelnemers bekend voorkwam. Vervolgens gingen we in op de inhoud; we citeerden enkele van de instructies en praatten daarover door.

In Amsterdam-Oost en in Utrecht wist men wel van het bestaan, maar was men van de inhoud niet op de hoogte. In de Bijlmer, Roermond en Rotterdam was het dienstvoorschrift onbekend. Toch vond men ook daar dat zoiets er wel moet zijn, al was het maar om zo nodig iets na te kunnen zoeken.

Naar aanleiding van de inhoud van het dienstvoorschrift werd er in Amsterdam-Oost en Rotterdam op gewezen dat het vaak beter is om eerst een bemiddelingspoging te doen, in plaats van meteen de aangifte op te nemen (hetgeen de dienstvoorschriften voorschrijven).

'Bij een aangifte wordt er minder tijd, zorg en aandacht aan een zaak besteed; bij bemiddeling krijgen de mensen veel meer en langduriger aandacht.' (Rotterdam)

Vraag: 'Is een dienstvoorschrift nuttig? Heeft u er wat aan?'

Eerder werd al opgemerkt dat men toch behoefte had aan een dienstvoorschrift, ook al zal het zelden geraadpleegd worden. In Roermond vond men dat het dienstvoorschrift er anders uit zou moeten zien:

'Een naslagwerk is wel nuttig, maar op deze manier werkt het niet met die droge kost. Je zou per ploeg of per sectie een mondelinge voorlichtingsmiddag moeten geven. Dan blijft het veel beter hangen.'

5.2 Opsporing en het opnemen van aangiften

Als politiemensen zich afvragen of een zaak (waarbij mogelijk rassendiscriminatie in het spel is) moet worden opgenomen, zijn er wellicht bepaalde overwegingen die hen al dan niet daartoe doen besluiten. Gevraagd werd, wat in zulke gevallen de doorslag geeft.

Uit de gegeven antwoorden bleek dat de politie niet onverwijld alle aangiften opneemt. Als iemand echt aangifte wil doen, dan geeft men aan die wens gehoor, maar de politie wijst de aangever eerst op de mogelijk vervelende consequenties. Liever weegt men af, luistert heel goed waarom de aangever vindt dat het rassendiscriminatie is en meestal probeert men te bemiddelen. Dit gebeurt vooral bij aangiften in de sfeer van burenruzies en scheldpartijen. De politie wijst er dan op dat de mensen nog met elkaar verder moeten leven. Zij laat ze even de tijd nemen en meestal komen ze dan wel weer tot rust. Wat voor huidskleur ze hebben, maakt volgens de politie niet uit:

'Verder behandel je de mensen gewoon gelijk, of ze nou geel, groen of paars met een rood randje zijn!'

Overigens werd opgemerkt dat men vaak niet precies weet wat er onder discriminatie moet worden verstaan. In geval van twijfel wordt zoiets in Assen even besproken met de coördinator. In de Bijlmer meende men dat het begrip discriminatie niet eenduidig interpreteerbaar is, het is heel subjectief. Zo kwam het gesprek op het interpreteren van scheldpartijen; moet je daar nou altijd even zwaar aan tillen? Meestal heffen een 'gemene hoer' en 'een vuile Turk' elkaar wel op; er wordt zo vaak over en weer gescholden en zoiets is niet echt een voorbeeld van discriminatie. Die mening was men ook in Almelo, Utrecht en Roermond toegedaan. Schelden gebeurt vaak in een opwelling of na drankgebruik, de mensen menen het niet zo. Vandaar ook de neiging bij veel politiemensen om eerst maar eens de gemeederen tot bedaren te brengen of de roes te laten uitslapen.

We vroegen of de politiemensen van elkaar weten hoe ze dit soort zaken oplossen. Praten ze er onderling wel eens over? Volgen ze één lijn?

In de regel wordt er niet over de aanpak van dergelijke zaken gesproken; behalve bij voetbalwedstrijden heeft men weinig met racisme of discriminatie te maken (Rotterdam) of het gebeurt te weinig (Almelo), of de aanpak is iets heel persoonlijks (Roermond); iedere groep heeft zo zijn

eigen aanpak, er zit geen lijn in, men heeft geen tijd om er bij stil te staan (Bijlmer). Als er al over het onderwerp gesproken wordt, is het niet structureel maar meer naar aanleiding van de criminaliteit die buitenlanders plegen. Men heeft soms de behoefte om eens even flink af te reageren. In Utrecht bijvoorbeeld kwam naar voren dat het af en toe toch wel moeilijk is om positief over bepaalde groepen mensen te blijven praten als je er voortdurend alleen de slechtste kanten van ziet:

'Soms moeten wij ook wel eens ons hart luchten, dus dan liegt het er niet om wat we onderling tegen elkaar zeggen.'

In Amsterdam-Oost had men een beetje het gevoel dat alles van één kant moet komen: als politie moet je ontzettend voorzichtig zijn, en dat terwijl je zelf maar alles moet slikken en regelmatig wordt geconfronteerd met zogenaamde positieve discriminatie. Als voorbeelden noemt men positieve discriminatie bij woningtoewijzing, bij het toekennen van uitkeringen, bij het beginnen van een zaak, maar ook bij de politie zelf (het 'voortrekken' van allochtonen bij benoemingen en in de opleiding, zie ook paragraaf 5.4).

Een volgende vraag was, of de politie speciale instructies heeft gekregen voor het opnemen van aangiften wegens rassendiscriminatie aan de balie.

Dit bleek nergens het geval te zijn. De gesprekspartners uit de Bijlmer wezen erop dat zij zich in het algemeen publieksvriendelijk dienen op te stellen en dat ze iedereen serieus moeten nemen. In Amsterdam-Oost werd verwezen naar het dienstvoorschrift, waarin duidelijk vermeld staat dat men verplicht is om aangiften van discriminatie op te nemen. In de praktijk haalt men echter liever eerst de andere partij erbij, want vaak blijkt het te gaan om problemen die tussen Nederlanders onderling net zo goed voorkomen. Ook naar aanleiding van deze vraag werd de ernst van discriminerende scheldpartijen gerelativeerd. Men zag geen verschil tussen een 'vuile hufter' en een 'vuile Marokkaan'. Bemiddelen achtte men in dergelijke gevallen meer op z'n plaats. Ook in Assen benadrukte men het belang daarvan. Met name in de Molukse wijk wordt veel bemiddeld, en in de loop der jaren heeft dat zijn vruchten afgeworpen:

'Je maakt de problemen juist groter door een aangifte en een vervolging. Het werkt veel gunstiger om te bemiddelen.'

Gevraagd werd of de deelnemers aan de gesprekken (of hun chef) nog wel eens wat terughoren van het openbaar ministerie nadat zij een discriminatiezaak hebben ingestuurd.

Alle deelnemers begonnen met nadrukkelijk te stellen dat er nauwelijks discriminatiezaken naar het openbaar ministerie worden doorgestuurd, temeer daar er meestal wordt bemiddeld. Maar meer in het algemeen luidde het antwoord ontkennend.

'Je moet er speciaal om vragen; vroeger kon je bij het proces-verbaal een speciaal briefje doen, maar dat systeem werkte nauwelijks (Assen, Roermond). Wat er verder met de verdachte gebeurt, dat moet je maar in de krant lezen.'

Vraag: 'Is er naar uw idee de laatste paar jaar een afname of toename van rassendiscriminatie in de samenleving te bespeuren?'

Bij alle korpsen sprak men van een toename: de tolerantie ten aanzien van allochtonen neemt af, Nederlanders worden harder in hun oordeel. In Almelo veronderstelde men dat de afname van de tolerantie wordt veroorzaakt door het asielzoekerscentrum. Mensen die daar in de buurt wonen, hebben veel last van diefstal en zakkenrollerij door asielzoekers. In Amsterdam-Oost werd opgemerkt dat er in toenemende mate onvrede heerst onder de Nederlanders; zij voelen zich achtergesteld. Ook in de Bijlmer meende men dat de tegenstellingen groter worden. Die uiten zich echter niet zozeer in rassendiscriminatie, als wel in *agressie* tussen de verschillende bevolkingsgroepen. In Assen werd gezegd dat de problemen met de Molukkers afnemen; daar heeft de politie een rol in gespeeld. Met andere bevolkingsgroepen wordt het helaas slechter. Ook in Roermond werden meer geluiden over rassendiscriminatie opgevangen. In Rotterdam wonen 83 verschillende nationaliteiten die zich onderling niet met elkaar bemoeien, maar die wel problemen krijgen met de nog schaars aanwezige Nederlanders; uit bepaalde buurten trekken de Nederlanders weg omdat er zoveel allochtonen zijn komen wonen. In Utrecht zei men dat er over de aanwezigheid van allochtonen steeds meer wordt gepraat en dat de mensen negatiever worden in hun oordeel.

Vraag: 'Welke problemen kunnen zich zoal voordoen bij de opsporing of behandeling van zaken waarbij rassendiscriminatie een rol speelt?'

In Assen stelde men dat je niet de straat op gaat om nu eens even discriminatie op te sporen; zo ligt dat niet. De Antilliaanse politiemans in de Bijlmer wees erop dat allochtonen vaak een verkeerd beeld van de Nederlandse politie hebben. Als je op de Antillen met de politie in aanraking komt, is dat anders dan hier. Als ze daarginds een politie-auto zien, rennen ze weg. Antillianen die naar Nederland komen, moeten nog leren dat de politie hier ook voor andere dingen is dan alleen om te verbaliseren; dat ze er ook is om hulp en advies te geven. De Surinamers zijn hier al langer, die weten dat intussen. Je hebt momenteel met Antillianen meer problemen dan met Surinamers. Ook in Roermond wees men op problemen die voortkomen uit cultuurverschillen. Joegoslaven zouden zich beter hebben aangepast aan de Nederlandse samenleving dan bijvoorbeeld Turken en Marokkanen. Een heel alledaags maar niet onbelangrijk probleem ten slotte werd in Utrecht genoemd: je moet maar zien de dader te pakken!

Aansluitend werd gevraagd of men vond dat het opsporingsbeleid inzake rassendiscriminatie verbeterd zou kunnen worden.

In het algemeen vond men dat niet nodig; iedereen die wil, kan aangifte doen, er zijn bovendien Anti Discriminatie Bureaus. De mensen zullen echt zelf naar de balie moeten komen als ze zich gediscrimineerd voelen, vond men.

'Toch ga je ook kijken wat voor iemand er aan het bureau komt. Als die al vier keer als verdachte in het systeem voorkomt, ben je niet zo geneigd hem nu opeens als slachtoffer te zien.' (Almelo)

In de Bijlmer was de Antilliaanse politieman die aan het gesprek deelnam, onlangs aangesteld als aanspreekpunt voor allochtonen. Hij was een keer op de televisie geweest, en de mensen komen nu vaker aan de balie. In Amsterdam-Oost en in Rotterdam vond men dat het onderwerp rassendiscriminatie teveel een heet hangijzer is; er wordt teveel de nadruk op gelegd.

'Ook door er hier zo over te praten, discrimineren we in zekere zin al.' (Rotterdam)

In Roermond had men geen suggesties. De gespreksdeelnemers hadden met rassendiscriminatie weinig te maken; het werk groeit hun al boven het hoofd, dus minder belangrijke dingen (zoals kennelijk discriminatie) verdwijnen naar de achtergrond.

Vraag: 'Vindt u dat u zelf als politie wel eens wordt gediscrimineerd?'

Deze vraag veroorzaakte nogal wat hilariteit, en in het algemeen werd er instemmend geknikt en geroepen. Iedereen kwam met voorbeelden.

'Het ligt eraan hoe dik je huid is. Meestal is die zo dik dat de politie nauwelijks meer te beledigen is. Je staat er de hele dag middenin, je moet wel relativiseren. Het is aan jou of je je wel of niet gediscrimineerd voelt. Bovendien is het beter u en mijnheer te blijven zeggen, ook als ze je uitmaken voor NSB-er; ze hebben er zelf dan meer last van dan jij.' (Bijlmer)

'Een politieman kan niet beledigd worden en hij mag ook geen gevoel hebben.' (Amsterdam-Oost)

'Tijdens het voetbal op zondag, dan leer je werkelijk alle scheldwoorden, en wat je op straat naar je kop krijgt! Ik had al heel wat keren aangifte van discriminatie kunnen doen!' (Utrecht)

Een volgende vraag betrof het contact met de politie-functionaris die belast is met de coördinatie van discriminatiezaken. Vraagt men hem of haar wel eens om advies?

Alleen in Assen werd deze vraag positief beantwoord. In de Bijlmer en Utrecht lopen dergelijke contacten via de ploegchef. Bij één bureau heeft men zulke contacten niet:

'Nee, die meneer hebben we nog nooit hier op de werkvloer gezien; die zit ergens op een stoffig kamertje.'

Vraag: 'Als u ervoor moest zorgen dat de politie actiever ging optreden tegen rassendiscriminatie, hoe zou u dat aanpakken?'

In Almelo werd vooropgesteld dat de mensen uit eigen beweging met een aangifte moeten komen:

'Ik zou hen die discriminatie niet willen aanpraten; houd het dan maar gewoon bij mishandeling.'

Bij het politiebureau in Amsterdam-Oost werd geadviseerd er minder ophef over te maken en er op een normale manier mee om te gaan. Het opnemen van rassendiscriminatie zou geen verplichting moeten zijn. In de Bijlmer vond men dat men al het maximale doet. Als er ook nog preventief opgetreden moet worden, dan zijn er volgens de gesprekspartners meer mensen

nodig. In Roermond en Rotterdam zag men als ideale oplossing de wijk-agent die zoveel mogelijk via conflictbehandeling probeert op te lossen.

5.3 Contacten met Anti Discriminatie Bureaus

In de richtlijn van 1984 werd uitgegaan van de oprichting van gemeentelijke coördinatiepunten. Deze zijn nooit van de grond gekomen. In plaats daarvan zijn in vele gemeenten particuliere meldpunten opgericht, die intussen beter bekend zijn als de Anti Discriminatie Bureaus. Gevraagd werd naar het contact dat de politie met deze ADB's onderhoudt. In het algemeen is er niet veel contact (zie ook paragraaf 3.5). Heel soms verwijst de politie door, bijvoorbeeld als aangevers met een civiele zaak bij de politie echt niet op het goede adres zijn. Soms komen medewerkers van een meldpunt aangifte doen. In het algemeen vond men het wel nuttig dat dergelijke bureaus er zijn; de drempel is daar lager dan bij de politie, onder meer doordat er bij de meldpunten meer allochtonen werkzaam zijn. De meest positieve reactie was afkomstig uit Assen: als buitenlanders nog maar een dag in Assen zijn, wordt hun de weg erheen al gewezen. Er was echter ook kritiek: in Utrecht vond men dat de meldpunten een wat 'gekleurde' blik hebben. Als de ware toedracht eenmaal duidelijk wordt, blijkt het slachtoffer vaak ook niet vrijuit te gaan. Bij het bureau in Amsterdam-Oost was men in principe positief, maar men vroeg zich af waarom soortgelijke bureaus er eigenlijk ook niet zijn voor de blanken. In Roermond merkte een deelnemer op dat de meldpunten een soort buffer vormen, en hij vond dat een goede zaak. Wel zou men (ook in Roermond) graag zien dat er vanuit dergelijke bureaus meer aan voorlichting werd gedaan. Bijvoorbeeld over het beeld van de politie: buitenlanders zien de politie veel autoritairder, en daardoor ontstaan toch wel regelmatig onnodige communicatiestoornissen. En wat men in Roermond als onjuist ervoer, was het idee dat de Nederlandse politie zich aan de buitenlanders zou moeten aanpassen; eerder zou het omgekeerd moeten zijn.

5.4 Allochtonen bij de politie

Wat vindt men ervan dat de politie steeds meer allochtonen in dienst wil gaan nemen? In paragraaf 3.6 werd al uiteengezet, waarom een dergelijke vraag in het onderzoek werd opgenomen.

De eerste reactie was bijna overal positief. Men kan veel van deze collega's leren over andere bevolkingsgroepen. Je moet hen volgens een deelnemer te Almelo alleen niet hoofdzakelijk als tolk gaan gebruiken, want dan worden ze snel als overloper gezien. De ervaring in de Bijlmer had geleerd dat de (Antilliaanse) bevolking steeds gemakkelijker van alles komt vragen bij de Antilliaanse collega. En in Assen waren de ervaringen met Molukse collega's zeer positief.

Veel minder positief was men op alle bureaus over de wijze waarop het aantrekken en opleiden van allochtonen bij de politie geschiedt. Overal vond men dat aan allochtonen dezelfde kwaliteitseisen moeten worden gesteld als aan autochtonen. Positieve discriminatie van allochtonen zet veel kwaad bloed:

'Als ze aan de norm voldoen, prima. Maar voldoen ze niet aan de norm, dan moet je niet die norm aan hen aanpassen. Het feit dat een blanke man wordt achtergesteld bij een allochtone liefst gehandicapte vrouw!' (Amsterdam-Oost)

'De eisen die gesteld worden aan allochtonen, zijn lager dan bij de autochtonen, dat zie je al bij de stagebegeleiding. Als een allochtoon niet goed functioneert, gaan ze met de regels rommelen. Ze denken dat ze daarmee goed doen. Maar in feite bereiken ze daarmee het tegenovergestelde, de autochtonen gaan er grappen over maken, bijvoorbeeld dat ze naar een spuitertij willen om zich zwart te laten spuiten.' (Bijlmer)

'Er wordt met verschillende maten gemeten, zelfs mensen die geen Nederlands spreken of lezen, worden toegelaten tot de opleiding. Het gevolg is dat deze collega's met scheve ogen worden bekeken. Zo gaat het averechts werken.' (Utrecht)

5.5 Aandacht voor rassendiscriminatie in de politie-opleiding

We vroegen de deelnemers of er in de basisopleiding die ze bij de politie hadden gevolgd, aandacht was besteed aan het onderwerp discriminatie. Deze vraag was ingegeven door het vermoeden dat gerichte aandacht in de opleiding de naleving van richtlijn en dienstvoorschrift wellicht bevordert. In de tijd dat de niet meer zo heel jonge gespreksdeelnemers werden opgeleid (eind jaren zeventig) werd — op de ouderwetse politieschool — aan het onderwerp nog totaal geen aandacht besteed. In de Herziene Politie Opleiding (HPO) zit het in het pakket, en dat vond men terecht. Bovendien worden er de laatste jaren extra cursussen en themaweken georganiseerd.

Vindt men deze speciale cursusprogramma's voor politiemensen nuttig? In Amsterdam-Oost zat men niet op een cursus te wachten:

'Ik heb geen behoefte aan informatie over buitenlanders. Ik wil best kennis krijgen van bepaalde gebruiken, maar om er nou rekening mee te houden! Wij hoeven ons niet aan te passen, zij moeten zich aanpassen! Als wij naar het buitenland op reis gaan, lezen we toch ook over dat land? Dus als zij hier komen *wonen*, dan moeten ze dat zeker doen.'

In Assen vond men het een goede zaak dat het in de Herziene Politie Opleiding zit. Ook bijscholing zag men niet als overbodige luxe; met de Molukkers is men door schade en schande wijs geworden. In Roermond en Rotterdam vond men cursussen leuk, nuttig en aardig, maar ze zouden te veel tijd en geld kosten. In Utrecht waren in het verleden wel cursussen gegeven; men nam (ten onrechte; red.) aan dat daar nu een einde aan gekomen was. Twee van de drie gesprekspartners volgden ooit zo'n cursus, maar tot een wezenlijke uitbreiding van hun kennis had dit niet geleid.

De belangrijkste functie van dergelijke cursussen was volgens de deelnemers uit Assen dat men leert omgaan met bepaalde bevolkingsgroepen. Ook in Almelo zag men als belangrijkste functie dat de mensen meer begrip

voor elkaar krijgen. Maar in Roermond verzuchtte men opnieuw (zie ook paragraaf 5.3) dat het niet zover moet gaan dat alleen de Nederlanders zich aanpassen. Het moet van twee kanten komen.

5.6 Klachten over het politie-optreden

Gevraagd werd, of het wel eens voorkomt dat de burgers op straat of aan de balie tegen de politie zeggen dat ze haar optreden racistisch vinden.

Bijna overal hoorden we hetzelfde verhaal, dat als een allochtoon een bekeuring krijgt, dikwijls de kreet volgt 'Zeker omdat ik zwart ben'. Volgens een deelnemer in de Bijlmer laten allochtonen daarmee alleen maar zien dat ze niet gelijkgeschakeld willen worden met Nederlanders. Volgens iemand in Assen menen ze het niet echt.

'Antillianen en Surinamers zijn het ergst, op die manier proberen ze je uit de tent te lokken. Soms bevestig je het gewoon, dan is de discussie meteen afgelopen.' (Roermond)

Benadrukt werd dat autochtonen voor hetzelfde vergrijp evengoed een bekeuring zouden krijgen. Van sommige kanten (Assen, Bijlmer) werd zelfs gewaarschuwd voor 'discriminatie andersom', namelijk dat je Nederlanders wel bekeurt en allochtonen dan maar laat lopen.

Vraag: 'Komen er bij u wel eens klachten binnen over het politie-optreden in verband met rassendiscriminatie? Zijn die klachten wel eens terecht?'

In de reacties op deze vraag was een lichte wrevel waarneembaar. Niettemin wist men in elk korps wel een voorbeeld te geven. In Almelo kwam men met een voorbeeld waar het asielzoekerscentrum bij betrokken was. De politie zou daar bij een vechtpartij in veel te groten getale naar toe zijn gekomen en te bot zijn opgetreden tegen bewoners en bewakers. De deelnemers aan het gesprek vonden niet dat de politie verkeerd gehandeld had.

'Het is jammer, want de contacten met de politie zijn nu verstoord; we dronken er nog wel eens koffie, dat gebeurt nu niet meer. Ze plaatsen zich zelf in een apart hokje, ze doen het zich zelf aan.'

In de Bijlmer werd verondersteld, dat klachten heus wel eens terecht zullen zijn, maar 99% is onterecht. In Amsterdam-Oost kwam men al pratend op het verschil in mentaliteit tussen Amsterdammers en allochtonen. Amsterdammers zouden veel meer kunnen hebben; ze zijn gewend om ook tegen elkaar een grote bek op te zetten:

'Als politieman kun je een Amsterdammer desnoods een klap op z'n kanis verkopen, die geeft je bij wijze van spreken na afloop weer een hand. Dat moet je bij een Marokkaan niet doen! En een Amsterdammer "zuigt" nogal, dat doe je over en weer, dat is nog leuk ook. Maar probeer dat niet met een buitenlander!'

In Assen wist men te vertellen dat zulke klachten ook door een gemeentelijke ombudscommissie behandeld kunnen worden. In Utrecht was men van mening dat bij klachten gericht tegen de politie, de politie vaak ten onrechte aan het kortste einde trekt.

5.7 De nieuwe wetgeving

Enkele vragen betroffen de nieuwste wetgeving op het gebied van discriminatie. Zo vroegen we of men wist dat er onlangs een wetswijziging had plaatsgevonden.

In het algemeen wist men hier weinig of niets van. In Almelo was men bij de recherche wel op de hoogte gebracht van de wetswijziging, maar bij de algemene dienst niet. Zowel in de Bijlmer als in Assen had één van de gespreksdeelnemers er (toevallig) iets over gelezen; in Roermond had men ervan gehoord, maar niet meer dan dat. In Rotterdam zei men niet op de hoogte te zijn omdat men het veel te druk heeft met de 'wet Mulder' en het nieuwe verkeersreglement.

Op onze vraag, wat men van de nieuwe wetgeving verwacht, antwoordde een agent uit Almelo als volgt:

't Is nooit verkeerd, maar of het iets uithaalt ... Maar aan bepaalde dingen kun je nu meer doen. Er is hier bijvoorbeeld een straat waar regelmatig homo's in elkaar geslagen worden. Daar kun je voortaan meer aan doen.'

In de Bijlmer werd opgemerkt dat de drempelvrees bij potentiële aangevers door de nieuwe wetgeving niet zal zijn weggenomen. Wel zag men het als voordeel dat de politie zich voortaan meer gesteund weet door de wet.

5.8 Enkele stellingen

Ten slotte legden we de gesprekspartners een viertal stellingen over rassendiscriminatie voor, en vroegen hun daarop te reageren. De laatste twee stellingen waren we tegengekomen in de enquêteformulieren die eerder op de bezochte bureaus waren ingevuld (voor het verslag zie hoofdstuk 4).

Stelling 1: Het onderwerp ligt veel te gevoelig. Je kunt bijna niks meer zeggen of je wordt al voor racist uitgemaakt.

In Almelo vond men dat het wel meevalt, op alle overige bureaus was iedereen het met deze stelling helemaal eens. Wel dacht men op het bureau in Amsterdam-Oost, dat het de laatste tijd wat minder wordt: 'Kijk maar naar Bolkestein'.

Stelling 2: De mensen moeten niet teveel verwachten van het optreden van politie en justitie.

Alleen in Assen was men het met deze stelling zonder meer eens. Men vond daar dat de overheid zelf meer moet doen, ze moet niet alles van de politie verwachten. Dat neemt niet weg dat de politie al doet wat zij kan; er zitten in Assen zelfs politiemensen in besturen van buurthuizen. In Almelo en Rotterdam was men het met deze tweede stelling niet eens.

'Als er echt wat aan de hand is, doet de politie er wat aan. Maar zij kan nu eenmaal niet voorkomen dat de dader het nog een keer doet!' (Almelo)

'De mensen mogen wel degelijk wat verwachten. Maar het is vaak zo ingewikkeld.' (Rotterdam)

Op de overige vier bureaus was het oordeel genuanceerd. In de Bijlmer werd opgemerkt, dat het bij discriminatie niet anders ligt dan bij andere delicten. In Amsterdam-Oost zei iemand dat als er echt sprake is van racisme, je altijd mag verwachten dat er wat gebeurt. En volgens de Utrechters hangt het ervan af wat de mensen precies verwachten van de politie, maar dat je zelf doet wat je kan.

Stelling 3: Ik denk niet dat 'Den Haag' weet wat er werkelijk speelt.

In Almelo vond men het moeilijk om hierover te oordelen, men heeft daarvoor met het Haagse gebeuren te weinig van doen. Maar overal elders logen de opvattingen er niet om: zonder uitzondering was men het met deze stelling roerend eens.

'Een hele goeie! Die mensen daar weten niet waar ze het over hebben. Je moet straatervaring hebben om beleid te kunnen maken. Zoals het nu gaat, werkt het averechts. Ze denken dat ze goeie regels maken, maar dat is een denkfout. En als de minister eens komt kijken hoe het is op de walletjes, dan maken ze de straat schoon en vegen de verslaafden uit de goot, zodat hij een vertekend beeld krijgt.' (Bijlmer)

'Klopt, niemand weet wat er speelt. Ze moeten veel vaker op werkbezoek komen, en dan onaangekondigd. Ga eens praten met de wijkagent, en niet altijd met de commissaris!' (Assen)

'Ze staan ver af van het hele gebeuren, ze zitten op een heel ander denkniveau. Zo denken ze dat het wapengebruik door de politie wel verminderd kan worden! Ook zien ze niet in hoe belangrijk het is dat buitenlanders hier integreren. En dat de Nederlanders het in sommige buurten slechter hebben dan de buitenlanders, reken maar dat dat agressie oproept.' (Rotterdam)

Stelling 4: Het is onbegrijpelijk dat er zoveel tijd en geld in zulk onderzoek wordt gestoken. Zonde van tijd en papier.

In Roermond was men het met deze stelling eigenlijk wel eens. Elders vond men het toch wel goed dat er af en toe onderzoek wordt gedaan, maar dan moeten wel de juiste conclusies aan de uitkomsten worden verbonden en moet er met de resultaten ook iets gebeuren; het rapport moet niet verdwijnen in 'het ronde archief'.

5.9 Samenvatting

De uitkomst van de enquête, dat de landelijke richtlijnen bij de politie slecht bekend zijn, werd in deze groepsgesprekken bevestigd: er is al een teveel aan richtlijnen, en zeker als een delict dan zo weinig voorkomt als discriminatie, raakt zo'n droge richtlijn snel in de vergetelheid. Voorzover men de richtlijnen wel kende, vond men ze te dwingend. Ook dienstvoorschriften over discriminatie worden zelden of nooit geraadpleegd. Toch was er wel behoefte aan een naslagwerkje waar men in geval van nood op terug kan vallen. Voordat de politie een aangifte wegens rassendiscriminatie opneemt, probeert zij meestal eerst te bemiddelen. Wat onder rassendiscriminatie precies moet worden verstaan, is vaak niet helemaal duidelijk.

Onderling praat men er niet veel over, daarvoor komt rassendiscriminatie te weinig voor. De deelnemers aan de gesprekken zeiden zelden iets terug te horen van het openbaar ministerie nadat zij een zaak hebben ingestuurd, ook niet als het om andere delicten gaat. De tolerantie ten aanzien van allochtonen in de samenleving is volgens de meeste deelnemers aan het afnemen. Problemen bij de opsporing en behandeling van discriminatiezaken liggen vooral in verschillen in cultuur en het beeld dat men heeft van de politie. Het aanstellen van een (allochtone) politieman als aanspreekpunt voor de (overwegend allochtone) bevolking heeft in een deel van de Bijlmer drempelverlagend gewerkt, zeker sinds deze politieman een keer op de (regionale?) televisie is geweest. Als politieman of -vrouw moet je beschikken over een enorm incasseringsvermogen; je moet echt een olifantshuid hebben om je niet zelf voortdurend gediscrimineerd te voelen. Met de coördinator discriminatiezaken zei men — behalve te Assen — nauwelijks contact te hebben. Ook met de ADB's heeft het uitvoerend politiepersoneel niet veel contact. In principe stond men positief tegenover het in dienst nemen van (meer) allochtonen bij de politie. Wel vond men het van groot belang, dat aan allochtone collega's dezelfde kwaliteitseisen worden gesteld als aan autochtone. Positieve discriminatie achtte men uit den boze. Het onderwerp rassendiscriminatie hoort volgens de deelnemers in elk geval thuis in de basisopleiding. Speciale cursusprogramma's kunnen nuttig zijn, maar men zit er niet op te wachten. Een belangrijke functie van dergelijke cursussen zou kunnen zijn, dat de politie beter leert omgaan met bepaalde (bevolkings)groepen. Klachten over het politie-optreden zullen volgens de gespreksdeelnemers heus wel eens terecht zijn, maar het merendeel is dat niet. Bij een aanhouding roepen allochtonen soms wel heel gemakkelijk: 'Zeker omdat ik zwart ben.' Van nieuwe wetgeving op het gebied van discriminatiebestrijding was men nauwelijks op de hoogte. De meeste deelnemers vonden dat het onderwerp racisme veel te gevoelig ligt. Ook was men vrijwel unaniem van mening dat 'Den Haag' niet weet wat er in werkelijkheid speelt.

6 Vervolgingsbeleid

Veel van wat de richtlijnen rassendiscriminatie voorschrijven, is gericht op de vervolgingsfase. Deze fase staat in dit hoofdstuk centraal.

Door middel van documentenonderzoek en vraaggesprekken hebben we willen achterhalen, hoe de werkelijkheid op de parketten zich verhoudt tot datgene wat de richtlijnen adviseren c.q. voorschrijven, en ook hoe degenen die geacht worden daadwerkelijk gevolg te geven aan die richtlijnen, daarover denken.

Er werd contact gezocht met de parketten in dezelfde gemeenten waar door ons één of meer politiebureaus waren bezocht. Dit waren Almelo, Amsterdam, Assen, Roermond, Rotterdam en Utrecht (zie ook hoofdstuk 2). Nadat toestemming was verkregen van de hoofdofficieren van justitie, werd op deze parketten een beperkt documentenonderzoek verricht.²² Het verslag hiervan is opgenomen in de paragrafen 6.2.1, 6.5 en 6.8. Daarnaast werden individuele gesprekken gevoerd met een aantal deskundigen. Als deskundigen werden in eerste instantie aangemerkt de officieren van justitie die het thema rassendiscriminatie in hun portefeuille hadden. In Assen bleek er geen 'discriminatie-officier' te zijn; daar trad de hoofdofficier als meest deskundige op (zie verder 6.4). We vroegen of er binnen de parketten nog andere 'experts' waren. Eén parketsecretaris (te Amsterdam) werd als zodanig aangemerkt; ook met hem werd een vraaggesprek gevoerd.

De vraaggesprekken met zes officieren en de parketsecretaris vonden plaats in de maanden december 1991 en januari 1992, dus nog voordat de wet van 14 november 1991 in werking trad (op 1 februari 1992). Van de zes officieren waren er drie hoofdofficier dan wel plaatsvervangend hoofdofficier. Het betrof vijf mannen en twee vrouwen, die in leeftijd varieerden van 35 tot 58 jaar en die allen een ruime werkervaring hadden.

De vragenlijsten die als basis voor de gesprekken dienden, waren voor-gestructureerd, de antwoordmogelijkheden niet.

Over een eventuele weglating van namen en andere persoonsgegevens in de verslaggeving werden geen afspraken gemaakt. Niettemin is getracht de kans op herkenning van geïnterviewde personen enigszins te beperken. De gegeven antwoorden werden (zoveel mogelijk letterlijk) ter plaatse genoteerd. De gesprekken duurden ongeveer een uur.

²² Eerder werd dit uitvoeriger gedaan door Biegel, Böcker en Tjoen-Tak-Sen (1987). Zij onderzochten op 17 parketten 152 zaken. Hiervan werd 62% door het openbaar ministerie zelf afgedaan, een percentage dat ook voor andere delicten gebruikelijk is. Relatief veel klachten over discriminatie in de arbeidssfeer deed het openbaar ministerie zelf af. Klachten over discriminatie in het uitgaansleven daarentegen werden naar verhouding vaak aan de rechter voorgelegd.

De onderwerpen die in de gesprekken werden aangesneden, waren van uiteenlopende aard. Ze zijn niet alle zonder meer terug te vinden in de richtlijnen; gekozen is voor een zeer brede opzet. Enerzijds is het begrip 'actief beleid' zoals dat wordt gehanteerd in de richtlijnen, ruim opgevat en anderzijds hebben we willen proberen, door deze ruime vraagstelling ideeën te genereren voor toekomstig beleid of (eventueel) nieuwe richtlijnen.

Over de representativiteit van de uitkomsten kan — *mutatis mutandis* — hetzelfde worden opgemerkt als in verband met de gesprekken die we met 'coördinatoren' bij de politie voerden (zie hoofdstuk 3). Deze keer kan zelfs met zekerheid worden gezegd dat gesproken werd met *alle* aanwezige discriminatiespecialisten in 6 van de 19 arrondissementen. Daarbij waren grote, middelgrote en kleine arrondissementen evenredig vertegenwoordigd. Dat uiteindelijk niet meer dan zeven personen in aanmerking bleken te komen om als deskundigen te worden ondervraagd, doet aan het gewicht van hun uitspraken niets af. Integendeel.

6.1 Het openbaar ministerie en de richtlijnen

Onder meer werd de vraag gesteld, of de officieren en de parketsecretaris bekend waren met de landelijke richtlijnen inzake rassendiscriminatie. Deze vraag werd door alle respondenten bevestigend beantwoord, zij het dat drie van hen hier de restrictie 'enigszins' aanbrachten.

Gevraagd werd of men in de richtlijnen een impliciete vervolgingsplicht voor het openbaar ministerie las. Daarbij werd ook gevraagd of men het terecht vond dat er al dan niet een vervolgingsplicht in de richtlijnen gelezen moest worden. Vier respondenten lazen die plicht er inderdaad in, en vonden dit allen terecht:

'Maar wel binnen de grenzen van het mogelijke. Dat wil zeggen, er zal niet zo gauw een beleidssepot komen. Ik acht het niet in strijd met het opportuniteitsbeginsel; dat beginsel wordt alleen maar strak gehanteerd. Er is betrekkelijk weinig jurisprudentie. De grenzen zijn niet helemaal duidelijk; daarvoor zijn meer zaken nodig. Dat is één argument. Het andere is dat discriminatie in het algemeen toch een slechte zaak is.'

'Ja, het hele parket heeft dat erin gelezen.'

'Soms gaat het wel wat ver. Ik moest bijvoorbeeld onlangs een vrouw vervolgen die een moppenbundel had laten circuleren. Maar in het algemeen heb ik helemaal geen moeite met de vervolgingsplicht.'

'Het openbaar ministerie kent een hiërarchische opbouw, dus als de top zegt dat het moet, dan moet men akkoord gaan. Die afweging om wel te vervolgen, is dan al van tevoren gemaakt.'

'Er is wel het opportuniteitsbeginsel, maar met betrekking tot rassendiscriminatie is het niet verstandig om van de vrijheid in het kader van dat beginsel gebruik te maken. Ook bij half haalbare zaken is het goed om er bovenop te gaan zitten. Bij art. 429-zaken is het bewijs vaak moeilijk, dan kom je gewoon niet verder. Maar bijvoorbeeld bij publicaties is de beoordelvingsvraag moeilijk: in hoeverre kan het geschrevene inderdaad als discriminatie worden aangemerkt?'

De drie andere respondenten zagen in de richtlijnen geen vervolgingsplicht, en ook zij vonden dat allen terecht:

'Nee, dat staat er niet. Het is niet terecht als dat erin gelezen wordt. Nadeel van verplicht vervolgen is dat er daardoor teveel vrijspraken volgen, en dat heeft eerder een negatief dan een positief effect (...) Je moet aan de ovj bij de uitvoering van zijn taak een zekere mate van vertrouwen geven.'

'Kan nooit. Ik zou me er toch niet aan houden. In de Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering staat duidelijk dat de officier van justitie niet tot vervolgen verplicht is.'

'Iedere aangifte moet snel aan een officier worden voorgelegd. Er is geen impliciete vervolgingsplicht (zou niet goed zijn) maar wel is er in rassendiscriminatie-zaken impliciet extra aandacht voor beslissingen over al dan niet vervolgen. Maar dat neemt niet weg dat aan alle zaken zorg en aandacht moet worden besteed.'

Op de vraag of men de richtlijnen voldoende duidelijk vond, antwoordde slechts één respondent ontkennend. Deze respondent voegde daar het volgende aan toe:

'Ik vind het vervelend dat ze geen blijk van vertrouwen in het openbaar ministerie geven. Het ergert mij dat de Zwarte Piet weer bij ons wordt gelegd.'

Van de overige zes respondenten verbonden twee personen aan hun ja een 'maar':

'Het is allemaal prachtig wat er staat. Het is een prachtig "gebouw" maar men kan er in de praktijk niet echt mee werken. Daarvoor is discriminatie ook teveel een randverschijnsel. Pas als er regelmatig klachten zijn, ga je er over praten in de driehoek enzovoort. Zolang dat niet zo is, hebben dit soort instructies weinig zin.'

'Maar ze scheppen teveel verwachtingen. Als je niet kunt bewijzen, kun je ook verder niets. En bovendien: nu wordt de indruk gewekt dat het openbaar ministerie altijd wel zal vervolgen. Maar dat kan niet altijd.'

Alle respondenten op één na waren van mening dat het parket voldoende in overeenstemming met de richtlijnen handelt. Slechts de officier te Rotterdam meende dat het beter zou kunnen:

'Althans wat betreft de politie. En: een groot deel van de zaken wordt door de parket-secretarissen voorbereid. Zij kennen de circulaires slecht.'

Een laatste vraag over de richtlijnen zelf luidde als volgt: 'Kan het uitvoerdigen van richtlijnen over rassendiscriminatie aan het openbaar ministerie zinvol zijn?'

Ja, vonden vijf van de zeven respondenten. Hieronder enkele toelichtingen, waarbij moet worden opgemerkt dat het eerstvolgende citaat afkomstig is van dezelfde geïnterviewde, die de richtlijnen hierboven als 'een prachtig gebouw' betitelde:

'Er is echter een probleem. Het gaat maar om enkele incidenten, dus 't leeft niet zo erg. Verder is het wel nuttig om ze (de richtlijnen; red.) te hebben. Als het zo uitkomt, kan ik ze raadplegen.'

'Ja, maar de huidige richtlijnen zijn geschreven vanuit een te legalistische invalshoek, ze zijn te dwingend, te zeer gebaseerd op de gedachte dat het openbaar ministerie niet zou willen. Daarmee is teveel ingespeeld op de gevoelens die leefden binnen het actiewezen. Richtlijnen kunnen nuttig zijn als ze niet zo legalistisch zijn. Er zouden bijvoorbeeld indicatoren in kunnen over de strafmaat. Het moet niet gaan in de dwingende sfeer, maar meer indicierend zijn.'

'Het uitvaardigen van de richtlijnen door minister De Ruiter heeft zeker iets in beweging gezet. Maar anderzijds is het ook zo dat het strafrecht niet als eerste en belangrijkste middel moet worden gezien. Structurele acties zoals gevoerd door het LBR zijn veel belangrijker.'

Van de overige twee respondenten sprak één persoon zijn twijfel uit over het nut van dit soort richtlijnen. Hij meende dat het al dan niet optreden tegen rassendiscriminatie toch voornamelijk een mentaliteitskwestie is. De enige respondent die het uitvaardigen van richtlijnen niet zinvol achtte, merkte op dat zij bevreesd was voor een *teveel* aan richtlijnen.

6.2 Omvang van geregistreerde rassendiscriminatie en wijze van binnenkomst op het parket

6.2.1 Gegevens ontleend aan documentenonderzoek

Zoals opgemerkt in hoofdstuk 2, was het oorspronkelijk onze bedoeling om, wanneer er van een gevonden zaak een proces-verbaal zou zijn opgemaakt, dit proces-verbaal te achterhalen om de zaak tot en met de eindafdoening te kunnen volgen. Geen van de voor ons relevante zaken had evenwel geleid tot een proces-verbaal.²³ Wat er op het niveau van het openbaar ministerie voor ons overbleef, was het traceren van zaken waar het openbaar ministerie (i.c. de discriminatie-officier) als eerste mee te maken had gekregen. De gedachten gingen daarbij met name uit naar klachten van burgers in de vorm van brieven. Op elk van de zes parketten werd inzage gevraagd in alle stukken over rassendiscriminatie, die daar in de maanden april en mei 1990 — anders dan via de politie — waren binnengekomen.²⁴ Op vijf van de zes parketten werd niets over deze periode gevonden. Wel waren er in Almelo en Rotterdam klachten over het politie-optreden (zie verder paragraaf 6.8). Alleen in Amsterdam werd een aantal verzoeken om vervolging aangetroffen:

²³ Bij wijze van extra controle keken we nog na, of er in de onderzoeksperiode werkelijk geen processen-verbaal vanuit de door ons bezochte politiebureaus waren toegestuurd. Dit bleek inderdaad niet het geval te zijn.

²⁴ Onze zoekactie op de parketten betrof behalve bovengenoemde brieven ook nog enkele andere zaken. Zo vroegen wij of telefonische en mondelinge aangiften/klachten schriftelijk werden vastgelegd en zo ja, of wij deze mochten inzien voorzover het rassendiscriminatie (in april of mei 1990) betrof. Dergelijke documenten werden niet aangetroffen. Ook vroegen we of er aan slachtofferhulp werd gedaan en of daarvan in de dossiers iets terug te vinden zou zijn. Weliswaar werd overal aan slachtofferhulp gedaan (zie ook paragraaf 6.4) maar concrete stukken uit april of mei 1990 werden niet gevonden.

Rassen- en/of homodiscriminatie door schoorsteenveger

Op 7 april stuurde het Anti Fascisties Front te Amsterdam (AFFRA) een klacht door van een vrouw die een door haar ontvangen brief als racistisch c.q. discriminerend aanmerkte. Een schoorsteenvegersbedrijf zou haar in die brief hebben gewaarschuwd voor een ex-medewerker en zijn *Marokkaanse vriend*, die klanten van het bedrijf zouden opbellen en proberen over te nemen. Op 17 mei volgde het antwoord van de discriminatie-officier, dat kort weergegeven luidde:

- dat de tekst van de brief geen overtreding van de discriminatiebepalingen oplevert;
- dat discriminatie of belediging van een groep mensen wegens seksuele geaardheid (nog) niet strafbaar is;
- dat er dan ook geen grond is om aan de klacht een strafrechtelijk gevolg te verbinden.

Wel wees de ovj er in zijn antwoord op dat men zich op grond van art. 12 WvSv. over het niet vervolgen van een strafbaar feit schriftelijk kan beklagen bij het gerechtshof.

Pamfletten Centruumpartij

Op 4 en op 19 april zonden respectievelijk AFFRA en het Platform tegen Racisme en Fascisme te Amsterdam klachten aan de discriminatie-officier namens diverse particulieren die verkiezingspamfletten van de Centruumpartij hadden ontvangen. Aangezien de Vereniging Centrumdemocraten in het arrondissement Den Haag was gevestigd, werden al dergelijke brieven (ook brieven die al eerder waren ontvangen) op 9 juli naar de discriminatie-officier te Den Haag gezonden met het verzoek of hij dit verder wilde afhandelen. Een reactie vanuit Den Haag werd niet aangetroffen.

Meer pamfletten

Op 12 april ontving de discriminatie-officier van AFFRA een klacht namens twee mensen over toezendingen die als racistisch werden ervaren. Op 9 mei antwoordde de discriminatie-officier dat een en ander ingevolge art. 137c WvSr. niet voldoende was voor vervolging: er waren slechts naar twee adressen pamfletten gestuurd, en bovendien was er geen spoor van een dader. Wel wilde de officier graag op de hoogte blijven en deelde hij mee dat er een wet in voorbereiding is waarbij het ongevraagd toezenden van bepaalde lectuur strafbaar gesteld zou worden.

Uitlatingen burgemeester in Elsevier

Op 25 april zond de Stichting Refugium een klacht over de burgemeester van Amsterdam. Deze zou vervolgd moeten worden op grond van artt. 137c, d en e WvSr. en 429quater WvSr., omdat hij zich in het blad Elsevier beledigend zou hebben uitgelaten over bepaalde rassen, omdat hij aanzette tot rassehaat, omdat hij anders dan ten behoeve van zakelijke berichtgeving uitlatingen had openbaar gemaakt die beledigend waren voor een bevolkingsgroep, en omdat hij in de uitoefening van zijn beroep onderscheid maakte tussen personen wegens ras. Op 5 juni werd geantwoord dat er geen

grond werd gezien voor het instellen van een strafvervolgning. Ook hier werd gewezen op de mogelijkheid van beklag op grond van art. 12 WvSv.

Discriminerend stukje tegen joden

Op 3 en 28 mei zond het Centrum voor Informatie en Documentatie Israël mede namens de Anne Frank Stichting, het Overlegorgaan van Joden en Christenen en AFFRA een klacht aan de discriminatie-officier wegens het aantreffen van een discriminerende tekst in een bepaald blad, dat op verschillende plaatsen in Amsterdam was uitgedeeld. De schrijfster van bedoeld artikel overtrad daarmee (opnieuw) art. 137c t/m e WvSr. Op 14 juni zond de discriminatie-officier voornoemde klachten door naar de hoofd-officier te Zwolle, met het verzoek de behandeling van de zaak over te nemen. Een reactie vanuit Zwolle werd niet aangetroffen.

Nog meer pamfletten

Het Anti-racisme en -fascisme Platform Amsterdam-Oost stuurde namens het Marokkaans Vrouwenhuis een pamflet met een tekst pro Centruumpartij. Op 14 juni zond de discriminatie-officier een antwoord analoog aan dat van 9 mei; zie hierboven onder 'Meer pamfletten'.

Tot zover de schriftelijke verzoeken om vervolging in Amsterdam. Het blijkt dat in geen enkel geval tot daadwerkelijke vervolging is overgegaan, althans niet door het parket Amsterdam. Wel werd alles beantwoord, gemiddeld na ruim zes weken.

6.2.2 Schattingen van discriminatie-officiëren

Zoals hierboven beschreven, hebben we via inzage in stukken op de parketten getracht enig idee te krijgen van de omvang der discriminatieproblematiek, voorzover althans het openbaar ministerie daarmee te maken krijgt, en van de wijze van binnenkomst van discriminatiezaken op de parketten. Daarnaast zijn over dit onderwerp vragen gesteld tijdens de gesprekken met de zes discriminatie-officiëren en de parketsecretaris. Het vragen naar kwantitatieve gegevens in een vraagggesprek is altijd riskant; we wezen daar ook al op in paragraaf 3.2. Het gaat hier dan ook niet om hard cijfermateriaal maar om globale indicaties. Volgens de discriminatie-officier te Roermond krijgt het openbaar ministerie in dat arrondissement per jaar met niet één discriminatiezaak te maken. In Almelo en Assen zou het gaan om 0 tot 5 zaken per jaar, in Utrecht om 5 tot 10 zaken en in Amsterdam en Rotterdam om meer dan 20 zaken per jaar.²⁵ Gevraagd werd of men dacht dat er in dit soort zaken de laatste jaren een toename of een afname te bespeuren viel. Volgens drie respondenten was de omvang stabiel, volgens drie

²⁵ De hoofdofficier te Assen veronderstelde dat hij misschien niet alle zaken zag, en dat het aantal in werkelijkheid misschien iets hoger zou kunnen liggen.

anderen (te Amsterdam en Assen) was er sprake van een geringe afname. Wat Amsterdam betreft, werd deze afname toegeschreven aan het verdwijnen van de produktie van de Volksunie:

'Het Amsterdamse klimaat is niet meer aantrekkelijk voor die groepen. Glimmerveen had "de handdoek in de ring gegooit". Het Nationaal Jongerenfront is meer actief in steden als Den Haag, Rotterdam en Schiedam.'

Alleen de discriminatie-officier te Utrecht sprak van een toename in dat arrondissement, en meende dat dit waarschijnlijk een gevolg is van de extra inspanningen van de Utrechtse meldpunten.

Een volgende vraag betrof de verhouding tussen het direct versus indirect binnenkomen van zaken bij het openbaar ministerie: 'Hoeveel komt via de politie bij u binnen en hoeveel rechtstreeks?'

In Almelo en Roermond zijn de aantallen te gering om een getalsverhouding te kunnen noemen. In Amsterdam komt slechts 10% via de politie binnen; 90% bestaat uit brieven aan het parket gericht. In Utrecht komt 50% à 60% via de politie binnen, in Rotterdam naar schatting 75%. In Assen ten slotte komen alle zaken via de politie binnen.

Gevraagd werd of het vaak voorkomt dat burgers zich tot het openbaar ministerie wenden *nadat* een poging tot aangifte bij de politie is mislukt. In Rotterdam zou dit inderdaad wel eens voorkomen, hoewel niet vaak. In Amsterdam kwam het vroeger nog wel eens voor, maar nu bijna niet meer doordat men zich liever meteen tot het openbaar ministerie wendt. Bij navraag gaf de Amsterdamse discriminatie-officier hiervoor als verklaring dat er in het Amsterdamse 'minderheden-circuit' vanuit het openbaar ministerie meer dan eens op gewezen is dat men direct het openbaar ministerie kan aanschrijven. In de overige arrondissementen komt het verschijnsel helemaal niet voor. 'Dat kan niet', aldus de hoofdofficier te Assen, 'want de politie is verplicht tot opnemen.' 'Dat is niet nodig', zei de discriminatie-officier te Utrecht, 'omdat de politie elke aangifte opneemt.'

6.2.3 Navraag bij Anti Discriminatie Bureaus

In hoofdstuk 2 werd beschreven, dat wij ons schriftelijk tot een aantal Anti Discriminatie Bureaus hebben gewend om aldaar te informeren of zij wellicht in de onderzoeksperiode (een poging tot) aangifte hadden gedaan bij één van de door ons bezochte politiebureaus. Vergelijkbare informatie werd ook gevraagd met betrekking tot de zes in ons onderzoek betrokken parketten. Ook op dit niveau werd alleen iets aangetroffen te Rotterdam. Daar was (in de maand mei 1990) poging tot aangifte gedaan bij het openbaar ministerie, niet door RADAR zelf maar door het bureau voor rechtshulp te Schiedam. In mei 1990 zond een medewerker van dit bureau (na overleg met RADAR) een brief aan de discriminatie-officier van het parket Rotterdam. Het betrof een burencconflict waarbij volgens het genoemde bureau voor rechtshulp rassendiscriminatie een rol speelde. Tijdens de opsporingsfase was al geprobeerd om discriminatie 'in het proces-verbaal te krijgen'

(er waren namelijk racistische uitlatingen gedaan), maar dit was niet gelukt; het proces-verbaal vermeldde alleen art. 300 WvSr. (mishandeling). In de brief aan het Rotterdamse parket werd nu gevraagd, alsnog een vervolging in te stellen (mede) wegens discriminatie. Over het vervolg van deze zaak had RADAR geen gegevens. Zelf waren we bij een bezoek aan het Rotterdamse parket een dergelijke brief niet tegengekomen. We belden daarom de discriminatie-officier te Rotterdam om informatie. De brief bevond zich inderdaad niet in het dossier, en moest door een collega zijn behandeld. Hij kon echter niet worden achterhaald, doordat het Rotterdamse parket geen centrale administratie heeft. Navraag bij het bureau voor rechtshulp te Schiedam leerde ons, dat men daar van het parket geen antwoord op de brief had ontvangen.

6.3 Het openbaar ministerie en de politie

Vraag: 'Laat het openbaar ministerie zich uitdrukkelijk rapporteren over alle relevante aangiften (dus niet alleen processen-verbaal) met betrekking tot rassendiscriminatie?'

Het antwoord luidde voor drie parketten 'Ja' (Almelo, Roermond, Rotterdam). In Almelo is een soort rapporteursysteem. Het was de geïnterviewde hoofdofficier echter niet bekend of dit feilloos werkte. In Roermond wil het openbaar ministerie zich wel laten rapporteren, maar daar komen geen aangiften binnen.

Op de overige drie parketten (Amsterdam, Assen en Utrecht) is het *niet* de gewoonte dat het openbaar ministerie zich uitdrukkelijk laat rapporteren. In Amsterdam werd opgemerkt dat er een dienstvoorschrift is voor de politie, waarin staat dat de politie wat betreft rassendiscriminatie meer dan gewoon moet overlaten aan het parket. Voor Assen werd als toelichting gegeven dat dit niet hoeft omdat de politie er zelf voor zorgt dat alles gerapporteerd wordt; de politie te Assen weet (sinds de acties van de Molukkers) heel goed hoe gevoelig dit onderwerp ligt. In Utrecht is de afspraak gemaakt dat de politie alles opneemt en het zelf goed bijhoudt.²⁶

Vraag: 'Rapporteert het openbaar ministerie wel eens terug naar de politie als die een discriminatiezaak heeft ingestuurd? Zo ja, in welke gevallen gebeurt dat?'

Door het ontbreken van zaken was deze vraag voor Roermond niet van toepassing, maar in voorkomende gevallen zou er zeker teruggerapporteerd worden. Overal elders, behalve te Almelo, werd zij bevestigend beantwoord. In Almelo zou de politie daarvoor toch geen belangstelling hebben. We vroegen ook, van wie in de regel het initiatief voor dit terugrapporteren uitgaat. In drie arrondissementen doet het openbaar ministerie dat nu eens

²⁶ Zie echter paragraaf 3.3, waaruit bleek dat volgens de coördinator bij de Utrechtse politie sinds de laatste wetswijziging over alle aangiften overleg gevoerd wordt met het openbaar ministerie.

uit eigen beweging, dan weer op verzoek van de politie (Amsterdam, Assen, Rotterdam). Voor Amsterdam werd opgemerkt dat eerder wordt teruggerapporteerd naarmate de politie enthousiaster met de zaak bezig is geweest. In Assen rapporteert het openbaar ministerie zeker terug wanneer de politie moet weten of haar verdenking in een misdrijfzaak terecht geweest is. In Utrecht rapporteert het openbaar ministerie volgens de discriminatie-officier *altijd* eigener beweging terug naar de politie, dat wil zeggen in de stad Utrecht. Voor de regio Utrecht is dit minder vanzelfsprekend.

Uit een ander deel van ons onderzoek (de schriftelijke enquête onder het executieve politiepersoneel, zie hoofdstuk 4) bleek al, dat de politie de richtlijnen slecht kent. We confronteerden nu ook de discriminatie-officiërs met dit gegeven, en vroegen hen hoe dit zou kunnen komen. Zij kwamen met de volgende reacties:

'Ik weet het niet precies. Dit is ook een zorg van de korpschef. Het zou volgens deze kunnen zijn dat de politie zelf neigt tot vooroordelen. Men wil er bij de politie zeker meer aandacht aan gaan besteden, maar ten gevolge van de regiovorming is er momenteel enige stagnatie.'

'Het leeft niet erg omdat men weinig met aangiften geconfronteerd wordt.'

'Het ligt aan de cultuur bij de politie. Uiteindelijk is het de verantwoordelijkheid van de leiding. Het onderwerp leeft niet bij de chefs. Men heeft meer aandacht voor het management. De korpsleiding voelt zich niet verantwoordelijk voor de juridische uitkomsten in concrete zaken.'

'Het wordt vermoedelijk vanuit de leiding niet doorgegeven. Misschien is er ook sprake van desinteresse.'

'Sinds de laatste richtlijnen zijn er veel nieuwe politiemensen bijgekomen. Zij hebben geen weet van de richtlijnen, krijgen er niet alsnog over te horen.'

'Het is een probleem van informatievoorziening en doorgeven. Veel afspraken bereiken de basispolitie niet. Dat geldt ook voor andere onderwerpen.'

'Er is een veelheid aan richtlijnen. Je kunt niet van ze verwachten dat ze die allemaal naleven.'

Wanneer we proberen bovenstaande citaten samen te vatten, kan worden gesteld dat één respondent het antwoord niet wist. Volgens een ander zijn er te weinig aangiften. Vier respondenten staken een beschuldigende vinger uit naar de korpsleiding: twee van hen vreesden dat het onderwerp te weinig leeft bij de leiding en/of dat er daar te weinig belangstelling voor is, twee anderen meenden dat de korpsleiding in gebreke blijft voor wat betreft het doorgeven van informatie aan het uitvoerende personeel. Een laatste respondent weet de gebrekkige kennis aan het feit dat er in het algemeen teveel richtlijnen worden uitgevaardigd.

Vraag: 'Heeft de politie in deze gemeente een dienstvoorschrift of dienstorder met betrekking tot het optreden tegen rassendiscriminatie? Zo ja, kent u de inhoud daarvan?'

Deze vraag werd niet zozeer gesteld om erachter te komen of de politie al dan niet een dienstvoorschrift inzake rassendiscriminatie had (hoewel we

dit voor sommige bureaus ten tijde van de vraaggesprekken echt nog niet wisten) als wel om na te gaan of de discriminatie-officiëren van het bestaan ervan op de hoogte waren. Vier respondenten bleven het antwoord op deze vraag schuldig en één respondent vermoedde dat er geen dienstvoorschrift was (maar het was er wel). Slechts twee respondenten (beiden te Amsterdam) wisten met zekerheid dat er een dienstvoorschrift was en zeiden de inhoud daarvan goed te kennen.

Vraag: 'Bij de politie wil men steeds meer allochtonen in dienst nemen. Vindt u dat een goede zaak?'

'Nee, onzin!', zei één respondent, 'Dat is niet het juiste uitgangspunt. Het gaat erom dat je de beste aanneemt. Niet iemand aannemen omdat zij vrouw is, jong is, bruin is, enzovoort. Het moet gaan om de kwaliteit!'

De andere zes respondenten vonden het in dienst nemen van allochtonen een goede zaak. Drie van hen waren er zonder meer voor, hoewel erop gewezen werd dat het moeilijk is om allochtonen te krijgen, en vervolgens om ze te houden. De overige drie waren er in principe voor, maar stelden uitdrukkelijk kwaliteitseisen:

'Ja, het is van belang met name voor de straatafdoening, dus wat betreft de zichtbare rangen bij de politie. Later zal dan het kader kunnen volgen. Maar het is wel goed dat de eis van het Nederlandschap gesteld blijft worden. Die eis is naar mijn mening niet discriminerend!'

'Ja, maar dat 't de opsporing zal bevorderen, geloof ik niet. Juist als allochtoon wil je liever niet met rassendiscriminatie geconfronteerd worden. Overigens moeten er aan hen evenveel kwaliteitseisen worden gesteld.'

Vraag: 'Zou het wenselijk zijn dat ook bij het openbaar ministerie meer allochtonen in dienst genomen werden?'

De ene respondent die op de vorige vraag ontkennend antwoordde, deed dat ook op deze vraag. Van de zes overigen, die allen de vorige vraag met ja beantwoordden, vonden twee personen het aannemen van meer allochtonen bij het openbaar ministerie niet wenselijk. Eén van deze twee gaf de volgende toelichting:

'Er is niet speciaal behoefte aan in het kader van de discriminatie-bestrijding. Wel is het uiteraard goed om van alle minderheden in de samenleving ook vertegenwoordigers te hebben binnen de rechterlijke macht.'

Vraag: 'Wat vindt u van de mentaliteit bij de politie tegenover slachtoffers van rassendiscriminatie; is verandering gewenst? Hoe zou men die teweeg kunnen brengen?'

Twee respondenten konden op deze vraag geen antwoord geven. Eén van hen gaf aan dat dit kwam doordat hij er te weinig zelf mee te maken heeft. Volgens de geïnterviewde te Almelo hoeft er in de mentaliteit van de politie geen verandering te komen:

'In grote lijnen staat het er niet slecht voor. Wel moet de politie mijns inziens extra oppassen dat ze niet de schijn van discriminatie op zich laadt.'

Een volgende geïnterviewde meende dat de mentaliteit 'niet rot maar wel te beperkt' is. Hierin zou als volgt verbetering gebracht kunnen worden:

'Door goed leiding te geven. Door niet bij de koffie Surinaamse grappen te maken. Er moet geen sfeer hangen dat het optreden tegen rassendiscriminatie flauwekul is.'

De overige drie respondenten vonden wel dat de mentaliteit van de politie te wensen overlaat. Zij gaven de volgende toelichtingen:

'Bij het lezen van de processen-verbaal krijg je de indruk dat men 't allemaal niet belangrijk vindt, dat men er geen zin in heeft. Daar zou verbetering in kunnen komen als rassendiscriminatie zichtbaarder werd gemaakt, als werd aangetoond dat het wel degelijk voorkomt. Tegelijk echter moet het onderwerp niet zo beladen worden.'

'Er leven bij de politie dan wel vooroordelen maar dit is niet anders dan bij de rest van de bevolking. Ik heb overigens sterk de indruk dat, ondanks de grappen aan de koffietafel, het *gedrag* van de politie niet verkeerd is.'

'Ja, vaak wordt alleen aangifte gedaan terzake van mishandeling, onenigheid en dergelijke, terwijl er wel degelijk ook rassendiscriminatie in het spel is. In die zin zou er heel wat verbeterd kunnen worden. Daartoe zou men in de eerste plaats kunnen proberen de angst voor het ongrijpbare terug te dringen. Daarnaast zou men aan het onderwerp aandacht kunnen besteden in de basisopleiding van de politie.'

Ten slotte werd ook aan de medewerkers van het openbaar ministerie gevraagd of zij een speciaal cursusprogramma over rassendiscriminatie nuttig zouden vinden voor politiemensen en zo ja, wat men beschouwde als de belangrijkste functie van dergelijke cursussen. En zou deelname aan zo'n cursus (ook) voor discriminatie-officieren nuttig kunnen zijn?

Drie personen meenden dat een cursus noch voor de politie, noch voor het openbaar ministerie enig nut zou hebben. Wat betreft de politie werden hierbij de volgende toelichtingen gegeven:

'Wel kan het in het algemeen nuttig zijn als politiemensen leren om te gaan met de leden van diverse bevolkingsgroepen (waaronder ook daders en slachtoffers). Ik weet niet of dat al in de politie-opleiding zit. Maar op zich is dat een goede zaak.'

'Dan zou je eerst moeten vaststellen dat er een manco is; en dat is hier in Assen niet. Veel van onze politiemensen spreken Moluks.'

'Nee, dat hoort in de basis-opleiding. Ik heb er geen fiducie in. Wel als het kader zo'n cursus zou volgen, maar niet de agenten die de straat op gaan.'

Dat cursusprogramma's voor leden van het openbaar ministerie evenmin nuttig zijn, werd als volgt toegelicht:

'Dan schiet men zijn doel voorbij. Wel is het echter zo — maar dan voor iedere ovj — dat kennis van de culturele achtergrond van minderheden heel nuttig kan zijn. Dat is niet speciaal nuttig met betrekking tot rassendiscriminatie, maar vooral voor veel "gewone" zaken waar verdachte en/of slachtoffer van allochtone herkomst zijn.'

De andere vier respondenten dachten dat politie cursussen wel nuttig kunnen zijn. Alle vier dachten dat ook officieren van justitie er baat bij zouden kunnen hebben, hoewel dit laatste volgens één respondent minder dringend is:

'Bij de politie raakt men eerder ontmoedigd (er is meer contact met buitenlandse verdachten), dus daar is het harder nodig.'

Het nut van cursussen voor de politie werd als volgt beargumenteerd en overigens door enkelen ook gerelativeerd:

'Ja, maar ik denk dat zoiets alleen nuttig is als de kaders het zinvol vinden. Hoe de politie zelf op het publiek reageert, dat moet ze ook omgekeerd leren zien. Zij moet leren begrijpen dat mensen echt gekwetst kunnen zijn zonder dat 't querulant is. Politie mensen moeten zich kunnen verplaatsen in de ander. Dat is een attitudeverandering die gewenst is, ook bij de korpsleiding.'

'Ja, misschien. Maar de inhoud van die cursussen moet feitelijk zijn, niet wetenschappelijk.'

'Ja, het is hier (Utrecht) heel nuttig geweest. Bijvoorbeeld voor het verbeteren van de aangiftetechniek, maar ook voor het vergroten van de kennis van de culturele achtergrond van allochtonen.'

6.4 Een actief beleid

Zowel in de richtlijnen van 1981 als in die van 1982 wordt erop gewezen, hoezeer de regering hecht aan een actief strafrechtelijk beleid inzake de bestrijding van discriminatie.

De procureurs-generaal worden door de minister dan ook aangemoedigd, dergelijk beleid te bevorderen. Wat onder *actief* moet worden verstaan, is slechts ten dele uit de tekst van de richtlijnen af te leiden. Voorzover duidelijk in de richtlijnen omschreven, hebben die beleidsaspecten in ons onderzoek afzonderlijke aandacht gekregen (zie bijvoorbeeld paragrafen 6.7 en 6.8). Actief beleid kan echter ook ruimer worden opgevat. We hebben gemeend een aantal niet met name in de richtlijnen genoemde aspecten van het optreden tegen rassendiscriminatie eveneens onder die noemer te kunnen brengen, zoals we dat op analoge wijze hebben gedaan bij het begrip 'zorgvuldig en voortvarend' in hoofdstuk 3. Natuurlijk is de keus weer vrij willekeurig, en ook hier leveren de beschreven aspecten geen bewijs maar zijn ze hoogstens indicatief voor een bepaald beleid. In de eerste plaats wordt behandeld de specialisatie in het onderwerp (rassen)discriminatie door medewerkers van het openbaar ministerie. In de tweede plaats zijn van belang de vervolgingscriteria en/of prioriteitenstelling binnen een parket. Ten derde lijkt het van belang om te weten hoe (en hoe snel) klachten van burgers behandeld worden; klachten die niet via de politie maar regelrecht op het parket binnenkomen. En in de vierde plaats is het naar onze mening van belang om enig inzicht te krijgen in de wijze waarop het openbaar ministerie omgaat met de slachtoffers van discriminatie.

Aanspreekpunten en taakaccenten

Hoewel nergens in de richtlijnen geadviseerd wordt om 'discriminatie-officieren' aan te stellen, zijn deze in vijf van de zes arrondissementen wel aanwezig. Overigens worden zij geacht zich niet alleen bezig te houden met rassendiscriminatie maar ook met alle andere vormen van discriminatie. Alleen in Assen is geen officier als discriminatie-officier aangewezen. Vol-

gens de hoofdofficier aldaar zou het niet goed zijn als er een specialisme was, want:

'Dan krijgt 't een odium alsof het heel zwaar of gevoelig is. Bovendien streeft het parket naar zo weinig mogelijk specialismen. We hebben er slechts twee, namelijk economische en milieudelicten en kinderzaken.'

In de overige vijf arrondissementen waren wel discriminatie-officieren. Drie van hen wezen er nadrukkelijk op, dat zij niet als 'de' specialist binnen hun parket moesten worden gezien: de respondenten te Roermond en te Rotterdam omschreven zichzelf als 'aanspreekpunt' en de geïnterviewde officier te Utrecht als 'taakaccenthouder'. Zij doen niet noodzakelijk alle zaken zelf, en hebben niet allen een volledig overzicht over wat er gaande is, maar fungeren wel als vraagbaak voor anderen op het parket. In Utrecht wil men op die manier voorkomen dat er een plotselinge leemte qua deskundigheid zou ontstaan bij eventueel vertrek van de discriminatie-officier (in het verleden was dit eens gebeurd).

De discriminatie-officieren zijn allen officieel als zodanig aangewezen, veelal door een beslissing in de staf. Nergens is duidelijk afgesproken voor hoe lang men discriminatie-officier zal zijn. Van onze respondenten was de Amsterdamse officier het langst discriminatie-officier (acht jaar) en de Rotterdamse het kortst (anderhalf jaar). Alleen de Utrechtse officier had kort voor ons bezoek haar functie als 'aanspreekpunt' aan een collega overgedragen (na vijf jaar); de overigen waren nog steeds in functie.

We vroegen de discriminatie-officieren (en de parketsecretaris) of zij een zekere affiniteit hadden met het onderwerp. Eén officier voelde enige affiniteit, een andere grote affiniteit maar de overigen hadden geen speciale affiniteit met het onderwerp. In het algemeen staat men niet te dringen om discriminatie-officier te worden, maar als echt vervelend wordt het ook weer niet beschouwd. We vroegen hoeveel tijd per week men ongeveer aan het onderwerp rassendiscriminatie besteedt. Alleen in Amsterdam leek dit te kunnen worden uitgedrukt in uren (gemiddeld ongeveer twee uur per week). 'Het is niet iets dat je bijna nooit doet', aldus de discriminatie-officier te Amsterdam. Overal elders echter leek het inderdaad iets dat men bijna nooit deed, zelfs in een grote stad zoals Utrecht waar de geïnterviewde officier opmerkte: 'Het leidt een sluimerend bestaan.'

Zoals eerder opgemerkt, zijn buiten de discriminatie-officieren (en de parketsecretaris te Amsterdam) op de parketten verder geen personen aangewezen die zich op de een of andere manier meer dan anderen met het onderwerp rassendiscriminatie bezig houden. In Rotterdam werd er ook in dit verband weer op gewezen dat men niet houdt van superspecialismen.

Vervolgingscriteria en prioriteiten

Een tweede onderwerp dat wellicht meer helderheid kan verschaffen over de inzet van het openbaar ministerie bij de bestrijding van rassendiscriminatie, vormen de gehanteerde vervolgingscriteria en/of de prioriteitenstellingen binnen de verschillende parketten.

Vraag: 'Kunt u een belangrijk criterium noemen op grond waarvan u een rassendiscriminatiezaak *niet* verder zou vervolgen en, zo ja, welk criterium is dat?'

Onvoldoende bewijs werd hier door alle respondenten als het belangrijkste struikelblok naar voren gebracht (zie ook paragraaf 6.6). De kans op een veroordeling wordt daardoor vaak zo klein, dat verder vervolgen geen zin heeft. En als er wel voldoende bewijs is, dan vraagt één respondent zich steeds opnieuw af: 'Wat voegt een vervolging toe aan het proces-verbaal?' Een beslissing tot niet verder vervolgen kan volgens een andere geïnterviewde persoon ook worden genomen wanneer het nadeel van verder vervolgen voor het slachtoffer te groot zou zijn. Een derde criterium dat genoemd werd is het ontbreken van een verdachte.

Vraag: 'Hoe hoog staat het optreden tegen rassendiscriminatie op de prioriteitenlijst van het parket?'

In Utrecht leek te zijn afgesproken dat het vervolgen van rassendiscriminatie een hoge prioriteit moet krijgen, maar op de officiële prioriteitenlijst van het parket (jaarlijks vast te stellen) komt de bestrijding van rassendiscriminatie niet voor. Van de andere parketten heeft alleen dat van Amsterdam een officiële lijst (genaamd Actieplan). Ook daarin staat het onderwerp rassendiscriminatie niet vermeld. Elders wordt met dergelijke lijsten niet gewerkt. Wel merkten twee respondenten op (te Almelo en Roermond) dat men uitvoering geeft aan het beleidsplan 'Strafrecht met beleid', maar daarin wordt het onderwerp rassendiscriminatie evenmin aangeroerd.²⁷ Ondanks dit ontbreken op officiële lijsten heeft volgens één van de discriminatie-officieren het vervolgen van rassendiscriminatie toch wel een hoge prioriteit:

'Als er een zaak binnenkomt, dan tillen we daar niet licht aan. De minister wil een actief vervolgingsbeleid. Dus zullen we ook bewijszwakke zaken eerder wel dan niet vervolgen. Maar het is moeilijk te vergelijken met andere delicten, het gaat om een heel ander soort zaken. Geen prioriteit betekent niet dat er minder aandacht voor is. Alleen bij een enorme stroom van zaken zou die keus er zijn. Maar discriminatiezaken komen slechts sporadisch voor.'

Vraag: 'Wat houdt het in de praktijk in, dat iets prioriteit krijgt?'

Als antwoord op deze vraag werden de volgende punten genoemd:

- veel onderzoekaandacht;
- eerder een gerechtelijk vooronderzoek;
- een straf aanbrengebeleid (d.w.z. proberen zoveel mogelijk zaken op de zitting te krijgen);
- vlot appelleren;
- andere zaken laten liggen, dit eerst afwerken;
- in discriminatiezaken in principe altijd opsporen en vervolgen; geen sepot gering feit (tweemaal genoemd, verschillende parketten);

²⁷ Bedoeld wordt het beleidsplan voor het openbaar ministerie 1990-1995.

— geen beleidssepts. Echter ook weer niet een uiterst actieve bestrijding, zoals bijvoorbeeld bij milieudelicten.

Vraag: 'Vindt u persoonlijk dat het vervolgen van rassendiscriminatie een hoge prioriteit moet hebben? Waar zou u het bijvoorbeeld willen plaatsen ten opzichte van andere prioriteiten, zoals drugbestrijding, fraudebestrijding, optreden tegen milieudelicten en dergelijke?'

Twee respondenten konden hier niet zonder meer bevestigend op antwoorden. Eén van hen kon niet zeggen hoe dit ligt ten opzichte van andere delicten; daar gaat het om zaken van een andere orde. De tweede ovj volstond met de opmerking dat het bestrijden van rassendiscriminatie niet een hogere prioriteit moet hebben dan het vervolgen van andere delicten.

De vijf anderen noemden het vervolgen van rassendiscriminatie een belangrijke zaak, maar vier van de vijf brachten in hun antwoord toch enige nuancering aan:

'Ik verwacht er echter niet alles van. Maar in deze samenleving moet rassendiscriminatie, als het kan, vervolgd worden, dat wil zeggen voorzover er geen tegenindicaties zijn. Het is "vervolgen tenzij".'

'Ik zou onderscheid willen maken tussen art. 137c t/m e (geen prioriteit) en art. 429 quater (wel prioriteit).'

'Strafrecht moet altijd ultimum remedium zijn. Ik wil enerzijds wel snel vervolgen maar ben soms ook bang dat 't escalerend werkt. Dat is een moeilijk dilemma. De afweging is moeilijker dan bij andere zaken.'

'Wat geven mijn collega's hier voor antwoord? Het kan allemaal belangrijk zijn; kan allemaal variëren in ernst.'

Vraag: 'Kan het vervolgingsbeleid met betrekking tot rassendiscriminatie verbeterd worden en zo ja, hoe?'

In Roermond is deze zaak volgens de discriminatie-officier niet aan de orde, wegens het volledig ontbreken van zaken. In drie arrondissementen kon men zich geen verbeteringen indenken. De respondenten uit de twee overige arrondissementen vonden wel dat het vervolgingsbeleid verbeterd zou kunnen worden. Bij nader informeren bleek geen van hen het vervolgingsbeleid in enge zin (d.w.z. het parketbeleid) te bedoelen. Volgens één geïnterviewde persoon zouden de richtlijnen meer armslag aan het openbaar ministerie moeten geven. Een tweede geïnterviewde vond dat vooral het opsporingsbeleid verbetering verdient, een derde verwachtte veel van cursussen voor de politie (zie ook paragraaf 6.3):

'Het opsporingsbeleid moet actiever, zowel in de wijk als aan de balie. Uit al die zaken straalt af dat ze er geen zin in hebben. Het komt zelden voor dat een zaak snel, adequaat en zorgvuldig wordt afgedaan. Misschien soms wel snel maar dan niet zorgvuldig. Het parket moet er altijd achterheen gaan.'

'De politie hier in de stad (Utrecht) heeft veel oog voor de problemen, kent de wetsartikelen enzovoort. Dit is te danken aan het feit dat men speciale cursussen heeft gevolgd. Ook voor politiemensen in de regio en elders zouden dergelijke cursussen nuttig kunnen zijn.'

Vraag: 'Heeft het parket bepaalde beleidsafspraken inzake rassendiscriminatie gemaakt?'

Indien deze vraag bevestigend werd beantwoord, werd vervolgens gevraagd welke afspraken dat waren, of ze op schrift gesteld waren en of de gemaakte afspraken een reactie vormden op de richtlijnen van 1984 en/of 1985. Inderdaad bleken overal beleidsafspraken te zijn gemaakt. Opvallend bij de beantwoording van deze vraag was, dat geen twee respondenten dezelfde afspraken noemen (met uitzondering van de beide respondenten te Amsterdam). Hieronder een opsomming van alle genoemde beleidsafspraken:

- De afspraak dat één ovj de rassendiscriminatie in zijn portefeuille heeft. (Almelo)
- Dat we de richtlijnen van de pg's volgen. (Amsterdam)
- Niet seponeren wegens 'gering feit'. (Assen)
- Altijd de hoofdofficier of het hoofd strafzaken informeren. (Assen)
- Alle zaken passeren het aanspreekpunt. (Roermond)
- Aan de slachtoffers wordt een gesprek aangeboden. (Roermond)
- Alle zaken worden gemeld aan de discriminatie-officier. (Rotterdam)
- Niet aan beleidssepot doen. (Utrecht)
- Alles zoveel mogelijk vervolgen wat bewezen kan worden. (Utrecht)

De Rotterdamse officier die meldde dat alle discriminatiezaken aan haar gemeld moeten worden, voegt hieraan toe:

'Maar er is sprake van een slechte communicatie. Het parket is te groot. Kleinere zaken worden door de parketsecretaris afgedaan. Van de negen zaken die ik hier op een lijstje heb staan (over 1990), heb ik te weinig gehoord.'

De discriminatie-officier te Amsterdam doet vrijwel alle discriminatiezaken zelf, zodat onderlinge afspraken met andere officieren daar minder dringend zijn. Wel heeft het Amsterdamse parket bepaalde uitgangspunten voor wat betreft de strafzwaarte:

'Bijvoorbeeld een boete zit de eerste keer zeker al in de drie cijfers, als het gaat om discriminatie in bedrijven of in de horeca. Bij discriminerende of racistische belediging zijn de boetes iets hoger dan bij gewone belediging. Je zit al vrij snel op f 750.'

In Assen, Roermond en Rotterdam zouden de gemaakte afspraken (ooit) op schrift zijn gesteld. Nergens echter waren ze meer terug te vinden. Niet overal waren de afspraken een reactie op de landelijke richtlijnen. In Amsterdam noemde men als beleidsafpraak dat de richtlijnen gevolgd worden; die afspraak is dus per definitie een reactie op de richtlijnen. In Assen werden al afspraken gemaakt aan het eind van de jaren zeventig, na de acties van Molukkers. Van de overige arrondissementen was alleen de Utrechtse discriminatie-officier er heel zeker van dat de gemaakte afspraken inderdaad een reactie waren op de richtlijnen. Overal elders achtte men dit waarschijnlijk, maar wist men het niet zeker.

Behandeling van brieven

In paragraaf 6.2.1 kwam al naar voren, dat vooral in Amsterdam nog wel eens brieven bij het openbaar ministerie binnenkomen. Alle briefschrijvers (binnen onze 'steekproef') kregen antwoord. Volgens de ondervraagde officieren krijgen briefschrijvers ook elders altijd antwoord, maar bij het openbaar ministerie van Roermond komen geen brieven binnen en in Utrecht werd betwijfeld of de brieven wel altijd op het bureau van de taakaccenthouder terechtkomen:

'Dat dit niet altijd gebeurt, is meer een organisatorisch probleem.'

Een bevestiging van ontvangst (een standaardbrief) wordt op de meeste parketten al binnen een week verstuurd. Daarna kan de termijn van beantwoording variëren, afhankelijk van de tijd die nodig is voor onderzoek. Soms moet er ook gewacht worden op een proces-verbaal van de politie. Als gemiddelde beantwoordingstermijn wordt voor Utrecht en Rotterdam vier tot zes weken opgegeven. Deze termijn kan in Almelo en Amsterdam oplopen tot meer dan vier maanden. Enkele respondenten wezen er zelf al op dat volgens de Nationale Ombudsman om de vier maanden een 'tussendoor-bericht' aan de briefschrijver moet worden gestuurd. Dit wordt in Amsterdam soms vergeten en schiet er in Almelo meestal bij in.

Het openbaar ministerie en de slachtoffers

Op alle parketten wordt aan slachtofferhulp gedaan. Deze hulp kan verschillende vormen aannemen, maar krijgt nergens het karakter van maatschappelijk werk. Het gaat meer om het op de hoogte houden van verloop en/of afloop van een zaak of om het aanbieden van een gesprek. De slachtoffers krijgen een brief en moeten daar zelf op reageren. Er worden per parket diverse standaardbrieven gehanteerd, afhankelijk van het soort delict. De geïnterviewde hoofdofficier te Almelo zei te handelen overeenkomstig de 'richtlijn Vaillant':

'Het slachtoffer krijgt altijd een brief (er zijn diverse categoriën). Als men blijk geeft van belangstelling voor de afdoening, wordt men op de hoogte gehouden. Rassen-discriminatie valt onder de categorie met niet ingrijpende gevolgen.'²⁸

Rassendiscriminatie valt kennelijk niet op alle parketten in dezelfde categorie. Zo wordt in Roermond aan slachtoffers van rassendiscriminatie altijd een gesprek aangeboden, terwijl dit in Rotterdam niet vanzelfsprekend is:

'We hanteren (in Roermond) drie typen standaardbrieven, afhankelijk van het soort delict. De inhoud komt op het volgende neer: 1. Wil men schadevergoeding? 2. Wil men op de hoogte worden gehouden van verder verloop? en 3. Stelt het slachtoffer

²⁸ Deze verwijzing naar categorieën is ontleend aan de richtlijn Slachtofferhulp (de richtlijn 'Vaillant') van 19 november 1986 (Staatscourant 1987, nr. 64, dd. 1-4-1987). Volgens de tekst van deze richtlijn zijn er gevallen waarin het wenselijk is dat het openbaar ministerie eigener beweging contact opneemt met het slachtoffer of diens nabestaanden. In het bijzonder gaat het dan om *misdrijven* waarbij doden zijn te betreuren of zwaar lichamelijk letsel is toegebracht of waarover ernstige commotie is ontstaan.

prijs op een gesprek? Als rassendiscriminatie zich hier zou voordoen, wordt beslist een gesprek aangeboden. Daaruit blijkt wel dat dit parket het onderwerp van bijzonder belang acht: aan slachtoffers van woninginbraken bijvoorbeeld wordt een gesprek niet aangeboden. Het is overigens ook in het belang van het parket, om een beter inzicht in de achtergronden van rassendiscriminatie te krijgen.'

'Er zijn (in Rotterdam) verschillende categorieën. Er wordt niet per definitie een gesprek aangeboden. Vaak krijgt het slachtoffer alleen algemene informatie; zo ook slachtoffers van rassendiscriminatie.'

Alleen in Amsterdam behoort het tot de routine, dat slachtoffers van rassendiscriminatie worden ingelicht over het verloop van de zaak. Soms wordt men ook als getuige ingelicht.

Vraag: 'Is nog te achterhalen wat er — voorzover het (mede) om rassendiscriminatie ging — vanuit dit parket aan slachtofferhulp gedaan is in de maanden april en mei 1990?'

Dit zou in principe te achterhalen moeten zijn, meende men in Almelo, Amsterdam, Assen en Roermond. Alleen in Almelo bleek ook werkelijk iets te vinden (zie paragraaf 6.2.1 voor een bespreking). In Rotterdam en Utrecht bleek dit soort gegevens niet te achterhalen. Door de geïnterviewde officier te Rotterdam werd ter toelichting opgemerkt dat het parket aldaar alleen registreert op naam van de verdachte(n), zodat de namen van slachtoffers niet direct zijn terug te vinden.

Zoals wellicht bekend is, zijn er in veel gemeenten bureaus voor slachtofferhulp gevestigd. Vaak zijn deze verbonden aan de bureaus van politie. We vroegen of de parketten met dergelijke bureaus ook wel eens contact hadden over rassendiscriminatie. Dit bleek nauwelijks het geval te zijn. De Utrechtse discriminatie-officier merkte in dit verband op, dat slachtoffers van een overtreding door deze bureaus toch al geen hulp krijgen aangeboden, en zoals bekend gaat het bij discriminatie vaak om een overtreding (art. 429quater WvSr.). Volgens de Rotterdamse officier wordt hulp aan slachtoffers van rassendiscriminatie in Rotterdam vooral gegeven vanuit het meldpunt (RADAR). RADAR zou zich mede als hulpverlenende instantie opstellen.

6.5 Vormen van overleg

Om te beginnen, brengen we verslag uit van een beperkt documentenonderzoek. Behalve dat we de discriminatie-officiëren vroegen naar de diverse vormen van overleg, hebben we tijdens onze bezoeken aan de parketten ook inzage gevraagd in de agenda's en notulen van elk driehoeksoverleg en alle parketvergaderingen over het jaar 1990. Daaruit bleek dat het onderwerp discriminatie nergens als een vast punt op de agenda voorkwam. Uit de stukken bleek dat men in Amsterdam een speciale 'subdriehoek discriminatie' heeft (of had; zie hieronder). In Almelo was tijdens het driehoeks-

overleg van 14 mei 1990 het onderwerp een keer aangeroord.²⁹ In de notulen van een Rotterdamse parketvergadering (januari 1990) troffen we een passage aan, waarin de discriminatie-officier aandacht vroeg voor de behandeling van discriminatiezaken. Zij stelde dat het openbaar ministerie deze zaken zelf kan afdoen, maar dat het vaak gewenst is om even overleg te voeren met de 'contactofficier'. Elders in de agenda's of notulen kwamen we het onderwerp rassendiscriminatie niet tegen. Laten we nu, gewapend met deze voorkennis, eens zien wat de officieren ervan zeiden.

Driehoeksoverleg

De opsporings- en aangiftebereidheid met betrekking tot rassendiscriminatie vormen nergens een vast agendapunt in het driehoeksoverleg. De discriminatie-officiëren te Rotterdam en Utrecht wisten dit overigens niet helemaal zeker. In Amsterdam heeft het onderwerp jarenlang op de agenda van de 'subdriehoek' gestaan, maar volgens de beide ondervraagden van het Amsterdamse parket zijn de deelnemers meer dan een jaar niet bij elkaar gekomen. In Roermond wordt 'actie voorbereid' samen met de korpschef van de gemeentepolitie. Dit moet leiden tot een aanpak (door de politie) die in het driehoeksoverleg kan worden aanbevolen:

'Een half jaar geleden heb ik overleg gehad met de korpschef van de gemeentepolitie. Aanleiding was een klacht vanuit het meldpunt over het optreden van de politie. Daarna is er een stuk over rassendiscriminatie opgevraagd bij de gemeentepolitie van Den Haag. Dit wordt nu bestudeerd. Dat is nodig, want het stuk is van een hoog abstractieniveau. Het is de bedoeling om van daaruit te komen tot een soort van aandacht en alertheid bij de politie. En dan hopen we dat er meer van komt dan een proces-verbaal van belediging.'

Parketvergaderingen

Op de parketvergaderingen vormen opsporings- en aangiftebereidheid geen vast agendapunt.

Andere vormen van overleg

In Rotterdam werd opgemerkt dat het onderwerp rassendiscriminatie, eerder dan in parketvergaderingen, ter sprake komt in overleg tussen openbaar ministerie en politie. Ook tussen politie, openbaar ministerie en meldpunt vindt regelmatig overleg plaats.

Vraag: 'Heeft u wel eens contact met meldpunten c.q. Anti Discriminatie Bureaus? Zo ja, hoe vaak en waarover?'

Overal heeft men wel eens contact met een meldpunt, zij het op vijf van de zes parketten onregelmatig. Het contact in Almelo beperkt zich tot af en toe een telefoontje naar aanleiding van een bepaalde zaak. Ook in Amster-

²⁹ Aan het openbaar ministerie was gevraagd, hoe het dacht over de instelling van een Anti Discriminatie Bureau te Almelo. De hoofdofficier gaf te kennen hier positief tegenover te staan, mits vanuit dat bureau goede contacten met de politie zouden worden onderhouden. Overigens is er in Almelo al eens een meldpunt geweest, maar dit werd opgegeven.

dam loopt het contact voornamelijk via de telefoon. De hoofdofficier te Assen heeft sporadisch contact met het meldpunt, maar wist niet of dit voor alle officieren op het parket geldt ('We hebben immers geen specialisten'). In Roermond is eigenlijk nooit contact, met uitzondering van één gesprek dat op initiatief van het openbaar ministerie met het meldpunt werd gevoerd. Sindsdien heeft het openbaar ministerie 'niets meer van ze gehoord'. In Utrecht is in juli 1990 één keer overleg gevoerd over het anti-discriminatiebeleid in het algemeen. Hieraan namen deel het openbaar ministerie, het LBR en de twee Utrechtse meldpunten STARD en MUTD. Daarnaast is er zelden contact; hoogstens ad hoc door middel van briefwisseling. Alleen in Rotterdam is sprake van een regelmatig contact: één keer per half jaar is er het hierboven reeds genoemde overleg waar ook de politie aan deelneemt; zonodig zijn er nog contacten tussendoor. Er is volgens de discriminatie-officier sprake van een goede samenwerking.

Vraag: 'Zou het aanbeveling verdienen om de meldpunten voorlichting te geven over wat wel en niet via het strafrecht bereikt kan worden?'

Drie respondenten meenden dat dit overbodig is. In Almelo en Assen is men volgens de respondenten voldoende op de hoogte van wat er wel en niet kan. Een geïnterviewde elders vond dat de bedoelde voorlichting geen aanbeveling verdient:

'Ze komen al met heel weinig aan. De hooggespannen verwachtingen die er waren, zijn wel een beetje weg.'

Eén respondent meende dat voorlichting wel goed is, maar vroeg zich af of het helpt:

'Doorgaans zijn ze aan de fanatieke, dogmatische, blinde kant. Vroeger voerden ze nog wel acties bijvoorbeeld bij horecabedrijven maar nu doen ze niets meer. Ze wachten af wat er komt. Enerzijds zijn ze dus fanatiek in hun opvattingen, anderzijds passief in hun optreden. Ze kiezen voor een politieke stellingname, terwijl mijns inziens rassendiscriminatie niet in de politieke sfeer getrokken zou moeten worden.'

De resterende drie respondenten waren allen van mening dat voorlichting aan de meldpunten inderdaad nuttig kan zijn:

'Ja, in feite doe ik dat al. Ik geef advies over wat voor een strafzaak nodig is, wat haalbaar is en dergelijke.'

'Ja, dat is trouwens al gebeurd door het LBR. Een meldpunt heeft in het regionale dagblad een keer geklaagd over de contacten met justitie. Het openbaar ministerie zou geen overlegstructuur willen. Dit meldpunt wil wel geregeld overleg. Ons antwoord is geweest dat het voor het openbaar ministerie niet gebruikelijk is om structureel overleg te voeren met belangengroeperingen. Het openbaar ministerie staat echter altijd open voor ad hoc overleg, en probeert soms in overleg duidelijk te maken dat het strafrecht niet altijd de beste weg is. De meldpunten schijnen te denken dat we naast het optreden tegen rassendiscriminatie niet veel anders te doen hebben.'

Vraag: 'Bent u bekend met het LBR en zo ja, vraagt u het LBR wel eens om advies?'

Alle respondenten wisten van het bestaan van het LBR, maar slechts één discriminatie-officier vraagt het LBR wel eens om advies:

‘Zo heb ik ze pas verzocht om eens te kijken of er misschien een “blinde vlek” is in dit gebied, zodat zij wellicht wat zending zouden kunnen bedrijven.’

Van de andere zes, die niet gewend zijn het LBR om advies te vragen, merkte één geïnterviewde op dat zij dat misschien wel eens zou kunnen doen. Een andere geïnterviewde heeft met het LBR wel contact, maar om advies vragen doet hij niet:

‘Nee, ik ben niet minder dan zij!’

6.6 Problemen

Vraag: ‘Welke problemen kunnen zich zoal voordoen bij de vervolging van discriminatiezaken?’

De respondenten verwezen zonder uitzondering weer naar de bewijsproblemen die vaak een verder vervolgen in de weg staan (zie ook paragraaf 6.4). Eén geïnterviewde gaf hierbij een opmerkelijke toelichting:

‘Als er maar enig spoor van bewijs is, wordt er vervolgd. Alleen als het gaat om problemen tussen geel en zwart, dan heft dat elkaar als het ware op. Dan wordt er dus veel minder snel vervolgd.’

Bij discriminatie doet zich volgens twee respondenten vaak hetzelfde bewijsprobleem voor als bij zedenzaken:

‘Vaak gaat het om zogeheten 1-op-1-zaken, dat wil zeggen er is één aangever en één verdachte; er zijn geen getuigen. Als de verdachte dan ontkent, zit je meteen met bewijsproblemen. Niettemin is de afspraak hier dat de politie dergelijke zaken toch opneemt (ook al weet men dat er verder niets aan te doen is). In elk geval is het goed voor het overzicht om ook dat soort zaken toch te registreren.’

Verder werd als probleem in de sfeer van het bewijs door twee respondenten genoemd, dat het soms niet duidelijk is wat nu precies onder discriminatie moet worden verstaan. De *opzet* moet bewezen worden, en bij brieven en pamfletten wordt dat al gauw moeilijk.

‘De wetgeving is op dat punt nog niet goed. De wet is nu te krap. Het gevolg is dat je erg weinig “echte” discriminatie overhoudt. Ook is vaak niet duidelijk wat onder het begrip ras valt. Kan dat ook een nationaliteit zijn, zoals Turks of Marokkaans? Verruiming van de wet zal zeker tot problemen leiden, maar toch moet het. Want de huidige formulering schiet principieel tekort.’³⁰

Vraag: ‘Is een snelle wisseling van officieren problematisch met het oog op de bestrijding van rassendiscriminatie?’

Nergens is er sprake (geweest) van een snelle wisseling van discriminatie-officieren, dus dit probleem doet zich — althans in ‘onze’ zes arrondissementen — niet voor. In Assen zou een snelle wisseling van officieren wat betreft de discriminatiebestrijding nooit een probleem zijn, want iedereen

³⁰ Dit antwoord werd gegeven voor de wetswijziging van 1 februari 1992 van kracht werd.

die daar begint te werken, is volgens de hoofdofficier al snel op de hoogte van wat het Molukse probleem wordt genoemd.

Een laatste probleem dat aan de orde gesteld werd, betrof de houding van de allochtonen.

Vraag: 'Heeft u wel eens de indruk dat allochtonen zich te snel gediscrimineerd voelen? Zo ja, kunt u een voorbeeld geven?'

Vijf respondenten meenden dat allochtonen zich soms inderdaad te snel gediscrimineerd voelen. Eén van hen merkte relativerend op, dat dergelijke dingen bij alle soorten aangiften voorkomen; deze geïnterviewde had niet de indruk dat speciaal allochtonen er misbruik van maken. Twee anderen gaven een voorbeeld:

'Een begrafenisondernemer vroeg om een aanbetaling voor vervoer van een stoffelijk overschot naar Turkije. De totale kosten bedroegen 5 à 6 duizend gulden. De Turkse nabestaanden beschouwden dit als discriminatie; Nederlanders zouden nooit vooruit hoeven te betalen. Maar het ging hier uitsluitend om de hoogte van het bedrag.'

'Als men in het openbaar vervoer bekeurd wordt wegens zwartrijden, hoor je al gauw "Zeker omdat ik een buitenlander ben." En laatst dacht iemand die werd ontslagen omdat ze altijd te laat kwam, dat het was omdat ze een hoofddoek droeg. Deze houding wordt overigens nog versterkt vanuit de Anti Discriminatie Bureaus.'

De hoofdofficier te Assen merkte ten aanzien van Molukkers op, dat juist bij hen sprake is van een bijzondere gevoeligheid:

'Als één Molukker zich slachtoffer voelt, heb je gelijk met de hele Molukse wijk te maken, dan treedt steeds meteen de hele groep op. Zo is hun cultuur. Als een Molukker zich gediscrimineerd voelt, dan gaat hij ook altijd naar de politie. Hij durft het en hij wil het. Wel is het inderdaad zo dat men zich heel snel gediscrimineerd voelt.'

Eén respondent ten slotte was van mening dat allochtonen zich niet te snel gediscrimineerd voelen; dit zou althans niet blijken uit wat ter plaatse op het parket binnenkomt.

6.7 Berichtgeving aan het ministerie van Justitie

Al sinds 1981 is in de richtlijnen te lezen, dat de minister van Justitie jaarlijks geïnformeerd wenst te worden over de afhandeling van bij het openbaar ministerie binnengekomen processen-verbaal inzake discriminatie.

Vraag: 'Wie is of zijn op dit parket verantwoordelijk voor het jaarlijks rapporteren aan het ministerie van Justitie?'

In Amsterdam is de parketsecretaris hiervoor verantwoordelijk. In Almelo en Utrecht bleken de respondenten niet te weten wie daarvoor zorg draagt. Bij navraag bleek het in Almelo een vast iemand van de administratie te zijn. Deze persoon was niet aanwezig toen wij het parket bezochten, maar zijn collega vertelde:

'De secretarissen beoordelen de zaken; als men meent dat discriminatie aan de orde is, dan volgt kennisgeving van de zaak als discriminatiezaak (met parketnummer) naar het algemene registratiepunt hier op het parket. Daar wordt de informatie opgeslagen, en mijn collega zorgt dat deze informatie éénmaal per jaar via de pg te Arnhem naar het departement gaat.'

In Rotterdam is een vast iemand van het stafbureau verantwoordelijk; deze persoon bleek evenwel langdurig ziek. De hoofdofficier te Assen wist niet dat het moest, maar toen we navraag deden bij de parketadministratie, bleek van daaruit voor de rapportage wel te worden gezorgd. In Roermond wacht men altijd eerst een briefje van de pg af. Pas daarna wordt het rapporteren verzorgd door (steeds een ander) iemand van de administratie en ondertekend door hoofdofficier en discriminatie-officier.

Vanuit alle door ons bezochte parketten bleek dus te worden gerapporteerd naar het ministerie, zij het dat niet alle respondenten daar het fijne van weten of erop toezien dat rapportering ook tijdig en volledig plaatsvindt.

Vraag: 'Doen zich bij deze rapportering wel eens problemen voor? Zo ja, welke en wat is de oorzaak?'

In Rotterdam en Utrecht doen zich wel eens problemen voor. In Utrecht is het moeilijk om een overzicht te krijgen:

'De wijze van registratie was tot voor kort ouderwets. We zijn hier kort geleden overgegaan op automatisering (Compas). Als we de kinderziekten achter de rug hebben, zal het wel beter gaan. Je kunt dan op wetsartikel naar zaken gaan zoeken.'

Toch hoeft het blijkbaar ook met Compas niet ideaal te zijn. In Rotterdam verloopt het rapporteren volgens de discriminatie-officier ook na invoering van het Compas-systeem te traag. Maar vroeger was het nog erger. Als oorzaak werd genoemd de logheid van het systeem. In Almelo deden zich alleen in 1991 problemen voor. Dat het toen niet soepel liep, was toe te schrijven aan een overgang van functies binnen het parket. Zoals hierboven opgemerkt, was het de hoofdofficier te Assen niet bekend of er wel gerapporteerd wordt. Over eventuele problemen kan hij bijgevolg ook niets mededelen. Toen we hiernaar informeerden op de parketadministratie werd ons verteld dat er in Assen met het rapporteren geen problemen zijn; dit loopt altijd via het Hof. Ook in Amsterdam en Roermond doen zich vrijwel geen problemen voor. Eén keer is het in Roermond misgelopen; er was toen geen verzoek van de pg gekomen.

Eén van de respondenten uitte kritiek op de vraagstelling vanuit het ministerie:

'De vraagstelling door het ministerie is zeer zwak; ik hoef alleen maar een staatje in te vullen. Ik snap niet wat ze hebben aan de gevraagde informatie. De afloop van zaken is vaak nog niet bekend. Wat doen ze ermee? Het zou beter zijn als ze ook vroegen naar het vervolg en de afloop van zaken, en als ze vroegen wat er verder binnenkwam aan brieven en dergelijke. Dáár kun je wat mee doen.'

6.8 Klachten over de politie

Bij het documentenonderzoek op de parketten werden in Almelo en in Rotterdam enkele klachten over het optreden van de politie aangetroffen. In Almelo vonden we één klacht, gericht tegen de politie, die op 11 april namens een Turkse familie door het Anti Discriminatie Bureau was ingediend:

Foutparkeerders

Het ging om de verkeerd geparkeerde auto van deze Turkse familie, die binnen vijf minuten verwijderd moest worden, anders zou er een bekeuring volgen. Dezelfde avond stonden er auto's van bezoekers van de — Nederlandse — buurman eveneens foutief geparkeerd. De Turkse familie verzocht de politie tegen deze auto's nu ook op te treden, doch het antwoord van de politie was nu dat men voor dit soort zaken geen tijd heeft en daarvoor niet langs komt. Aan de Turkse familie werd op 3 juli door het openbaar ministerie meegedeeld dat er door de betrokken politie-ambtenaar inderdaad niet correct en cliëntgericht was opgetreden. Het gevoel te zijn gediscrimineerd vond men begrijpelijk, maar toch meende het openbaar ministerie dat er onvoldoende grond was om te spreken van bewuste discriminatie. Omdat door de politie niet kon worden achterhaald wie de betrokken ambtenaar was geweest, kon de situatie slechts in algemene zin op het betreffende wijkbureau worden besproken; hetgeen ook is gebeurd.

In Rotterdam kwamen tijdens de onderzoeksperiode bij het openbaar ministerie twee brieven binnen. Beide hadden betrekking op een demonstratieve optocht in de richting van de Turkse ambassade. De demonstratie was gericht tegen het geweld waarmee op verschillende plaatsen in Turkije de 1-meiviering was onderdrukt, tegen het schieten vanuit het Turkse consulaat te München op demonstranten en tegen de recentelijk ingevoerde censuur op berichten over de vrijheidssrijd in Koerdistan. De politie van Rotterdam zou bij ongeregelheden haar boekje ver te buiten zijn gegaan:

Politie-optreden bij Turkse demonstratie

Volgens de ene klacht werd een Turk geslagen met een wapenstok en zou de politie op bijzonder agressieve manier de demonstranten te lijf zijn gegaan. De andere klacht kwam van een demonstrant die part noch deel zou hebben gehad aan de gewelddadigheden. Hij werd echter hardhandig gearresteerd wegens opzettelijke geweldpleging, hield er een pijnlijk oor aan over, een gescheurde jas en een kapotte schoen. Hij ving een politiegesprek op met discriminerende taal. Toen de verlenging van de inverzekeringstelling te laat kwam, moest hij worden vrijgelaten. Bij zijn vertrek zou hij door de bewaker zijn uitgescholden voor *vuile rat*. Op 5 september werd een brief gezonden door de hoofdofficier van justitie aan de advocaat, dat op grond van nader onderzoek gebleken was dat er geen aanleiding werd gezien voor verder onderzoek. Volgens die brief zou er aan politiezijde geen sprake zijn geweest van vernieling of mishandeling, noch van bedrei-

ging, noch van wederrechtelijke vrijheidsberoving. Over discriminatie werd niet gerept.³¹

Tot zover het feitenmateriaal. Daarnaast vroegen wij, evenals aan de politie zelf, ook aan de discriminatie-officieren naar klachten over het politie-optreden.

Vraag: 'Komen er wel eens klachten binnen over het politie-optreden inzake de bestrijding van rassendiscriminatie? Zo ja, hoe worden die behandeld?'

In Assen en Utrecht had men volgens onze respondenten met dergelijke klachten nog nooit te maken gehad. De politie te Assen is goed thuis in de Molukse gemeenschap en heeft er een goede verstandhouding mee. De Utrechtse discriminatie-officier gaf de volgende verklaring:

'Er is intern bij de politie erg veel aan gedaan om bekendheid te kweken met achtergronden en cultuur van minderheidsgroepen. Dat heeft beslist effect gehad.'

Op de overige vier parketten had men inderdaad met klachten te maken gehad. Deze worden ofwel als aangifte opgenomen, ofwel ingeboekt als politieklacht. Eén van de respondenten gaf een voorbeeld:

'Een recente zaak is die van een Surinaamse verdachte. Deze wilde zijn land van herkomst niet bij de politie opgeven en zou gezegd hebben: "Zet maar apenland". De politie zou dit inderdaad gedaan hebben, waarop de betrokkene een klacht indiende wegens discriminatie.'

Ter relativering van een eventueel 'gekleurd' optreden door politiemensen werd de volgende opmerking gemaakt:

'De politie discrimineert niet méér dan de doorsnee bevolking. Ze maken ook wel de doorsneegrapjes, maar het is niet zo dat de politie een racistische boeman is. Maar het zijn nu eenmaal kinderen van hun klasse (de kleinere middenstand), en daardoor staan ze in zekere zin dicht bij de problemen.'³²

6.9 De nieuwe wetgeving³³

Ten tijde van de vraaggesprekken met discriminatie-officieren was de nieuwe wet wel afgekondigd (op 14 november 1991) maar nog net niet ingevoerd. Gevraagd werd wat men vond van de nieuwe wetgeving, en aansluitend of men eventueel daarnaast (of in plaats daarvan) een andere of verdere wijziging van de strafwet wenselijk achtte. Eén geïnterviewde persoon vond de wetswijziging 'afschuwelijk', en lichtte dit als volgt toe:

'Het voert te ver. Niet wat betreft 429quater, maar de uitbreiding van de beledigingsartikelen gaat te ver.'

³¹ Toch werd deze zaak aangetroffen in het dossier van de *discriminatie*-officier.

³² Zie over de houding van de politie jegens allochtonen ook paragraaf 6.3.

³³ Zie voor de inhoud hoofdstuk 1 en bijlage 2.

Van de overige zes respondenten zeiden twee personen, de nieuwe wet nog te moeten bestuderen. De overige vier stonden positief tegenover de wijziging, maar enkele nuanceringen achtte men kennelijk op hun plaats:

‘Op zichzelf heb ik er geen problemen mee. Maar het perspectief van heel veel nieuwe zaken die ons te wachten zouden staan, zie ik niet zo zitten. De presentatie van de nieuwe wet is veel te zwaar aangezet.’

‘Het “rassendeel” is deels symboolwetgeving. Het moeilijker bewijsbaar maken is geen winst. Het is ook geen opsporingswinst, want er is in het kader van deze wetgeving geen voorlopige hechtenis mogelijk. Ik begrijp het wel maar ik zie er niet veel in. Op zich is het winst dat homodiscriminatie er nu ook in zit, en dat discriminatie in de uitoefening van een ambt eronder valt. Maar dat over onderscheid op het gebied van sekse vind ik onzin. Dat is minder dringend; geen maatschappelijke noodzaak. Kan ook wel worden opgelost met art. 1401 BW of de Wet gelijke behandeling, zonder strafbepaling.’

‘Technisch wordt het beter, maar het strafrecht is niet bij uitstek het middel om rassendiscriminatie te bestrijden. Veel belangrijker is het dat de overheid ervoor zorgt dat de sociale, financiële en economische niveaus ongeveer hetzelfde zijn.’

Twee van de zeven respondenten vonden dat de strafwet nog verder gewijzigd zou kunnen worden. De strekking van hun commentaar was, dat de wet in haar omschrijvingen wellicht duidelijker zou kunnen zijn:

‘Een algemeen bezwaar is: je werkt met open omschrijvingen. De rechter moet ’t invullen. Het openbaar ministerie moet de grenzen afdelen. Hoe duidelijker de wet is in haar omschrijving, des te beperkter zijn wij in onze mogelijkheden. Ik zou graag zien dat de wet inderdaad wel ruim blijft, maar dan graag met in de Memorie van toelichting een duidelijke omschrijving, met voorbeelden. Vooral bij rassendiscriminatie zou zo iets nuttig kunnen zijn.’

‘Een (nog) ruimere definitie van het begrip discriminatie is wenselijk. Het moet nu heel sterk naar ras; hoe zit het met nationaliteit?’

Deze laatste opmerking was bij de bespreking van eventuele problemen ook al — door een andere geïnterviewde persoon — aan de orde gesteld (zie paragraaf 6.6).

De overige vijf respondenten hadden aan een verdere wetswijziging voorlopig geen behoefte. Eén van hen verwoordde dit als volgt:

‘Laten we eerst maar eens kijken hoe dit werkt. De wetgeving wordt al steeds verfijnd en aangescherpt. Ik geloof dat art. 429quater al drie keer is gewijzigd. Er moet nu eerst maar eens een periode komen waarin een en ander zich stabiliseert.’

6.10 Samenvatting

Het openbaar ministerie en de richtlijnen

Het bleek dat de richtlijnen rassendiscriminatie bij de zeven respondenten (zes officieren van justitie en een parketsecretaris) redelijk goed bekend waren. Of er een *plicht* tot vervolgen in moet worden gelezen, daarover waren de meningen verdeeld. De respondenten leken wat dit betreft in de richtlijnen te lezen wat zij graag lezen wilden: allen vonden wat er (in hun

ogen) staat, terecht. Men vond de richtlijnen voldoende duidelijk maar één geïnterviewde persoon merkte op dat ze in de praktijk niet werken omdat rassendiscriminatie teveel een randverschijnsel is. Een andere respondent meende dat ze teveel verwachtingen wekken wat betreft het vervolgen van delicten; in de praktijk is er maar al te vaak gebrek aan bewijs. De respondenten meenden dat het openbaar ministerie in het algemeen wel handelt overeenkomstig de richtlijnen. De meeste respondenten vonden het zinvol dat richtlijnen als deze er zijn. Eén van hen merkte echter op dat door de geringe aantallen het onderwerp niet erg leeft. Een andere respondent vond de huidige richtlijnen te legalistisch c.q. te dwingend. Een laatste respondent ten slotte was beducht voor een teveel aan richtlijnen.

Omvang en wijze van binnenkomst

In de onderzoeksperiode kwam alleen te Amsterdam een zestal verzoeken om vervolging binnen (niet gericht tegen de politie). Bij de helft ervan ging het om pamfletten met racistische c.q. discriminerende tekst. Navraag bij Anti Discriminatie Bureaus leverde een zaak te Rotterdam op, die we niet bij de discriminatie-officier hadden aangetroffen en die bij navraag niet meer te achterhalen bleek.

In geen van de zes arrondissementen maken discriminatiezaken een substantieel onderdeel uit van de totale werklast. De aantallen waarmee men te maken krijgt variëren van geen zaken (Roermond) tot 20 of meer zaken per jaar (Amsterdam). Van een duidelijke toename in de afgelopen jaren kan niet gesproken worden; hier en daar lijkt zelfs eerder sprake te zijn van een lichte afname van het aantal inkomende zaken. De wijze van binnenkomst op het parket varieert sterk. In Amsterdam komt slechts 10% via de politie binnen, de rest rechtstreeks in de vorm van brieven. In Assen daarentegen komt alles via de politie binnen. Daartussen bevinden zich Utrecht met ongeveer de helft via de politie en Rotterdam met ongeveer driekwart via de politie. (In Almelo en Roermond zijn de aantallen te gering om een verhouding te kunnen noemen.) Alleen volgens de discriminatie-officier te Rotterdam komt het wel eens voor dat burgers zich tot het openbaar ministerie wenden nadat een poging tot aangifte bij de politie is mislukt. Elders zou dit niet voorkomen.

Het openbaar ministerie en de politie

Niet overal laat het openbaar ministerie zich uitdrukkelijk rapporteren over alle relevante aangiften inzake rassendiscriminatie. Terugrapporteren naar de politie komt — behalve te Almelo — op meer parketten voor, maar alleen in de stad Utrecht zou dit gebeuren via een vaste procedure. Dat de landelijke richtlijnen bij het uitvoerend politiepersoneel zo slecht bekend zijn, werd door vier respondenten toegeschreven aan een gebrek aan aandacht bij de korpsleiding. De discriminatie-officiëren waren slecht op de hoogte van het bestaan van dienstvoorschriften c.q. dienstorders bij de politie, laat staan van de inhoud daarvan. Een gunstige uitzondering vormde Amsterdam, waar discriminatie-officier en parketsecretaris beiden zeiden het dienstvoorschrift goed te kennen. Het in dienst nemen van allochtonen bij

de politie werd in het algemeen beschouwd als een goede ontwikkeling. Allochtonen zouden echter niet positief gediscrimineerd moeten worden; kwaliteit moet het voornaamste criterium blijven.

Over de mentaliteit van de politie tegenover slachtoffers van discriminatie hadden twee respondenten geen mening. Van de overige vijf meenden vier respondenten dat enige verandering gewenst is. Betere leiding, minder racistisch getinte grappen aan de koffietafel, zichtbaarder maken van het fenomeen discriminatie, eerder opnemen van rassendiscriminatie in het proces-verbaal en meer aandacht voor rassendiscriminatie in de politie-opleiding werden als suggesties voor verbetering aangedragen. Drie van de zeven respondenten verwachtten geen heil van speciale cursusprogramma's, noch voor de politie, noch voor het openbaar ministerie. Maar het leren omgaan met leden van diverse minderheidsgroepen in de samenleving zou volgens twee van hen deel moeten uitmaken van de basis-politie-opleiding. De overige vier respondenten meenden dat cursusprogramma's wel zinvol kunnen zijn. In Utrecht zou een dergelijk programma zijn nut al hebben bewezen, niet alleen met het oog op het verbeteren van de aangiftetechniek maar ook voor het vergroten van kennis van de culturele achtergrond van allochtonen.

Een actief beleid?

Wat precies onder een actief beleid moet worden verstaan, blijkt niet zonder meer uit de richtlijnen. Vier thema's die daarin niet expliciet aan de orde komen, werden door ons onder deze noemer samengebracht. Het zijn specialisatie, vervolgingscriteria, behandeling van ingekomen brieven en bejegening van slachtoffers. Op vijf van de zes door ons bezochte parketten is één officier van justitie aangewezen als discriminatie-officier, maar op drie van deze vijf parketten staat men terughoudend tegenover specialismen. In Assen heeft men bewust niet gekozen voor een specialisme, volgens de hoofdofficier om te voorkomen dat racisme een odium krijgt van al te zwaar of te gevoelig. Onvoldoende bewijs is het grootste struikelblok bij de vervolging van discriminatiezaken. Niettemin heeft het vervolgen van rassendiscriminatie voor alle respondenten een hoge prioriteit, hoewel het op de officiële prioriteitenlijsten veelal ontbreekt; dit laatste zou samenhangen met de geringe omvang. Prioriteit geven hoeft overigens niet voor alle respondenten te betekenen dat er zoveel mogelijk wordt vervolgd; dat zou escalerend kunnen werken en daarmee zou het openbaar ministerie zijn doel voorbij schieten. Het vervolgingsbeleid behoeft volgens de respondenten geen verbetering. Wel zouden (volgens één geïnterviewde persoon) de richtlijnen aan het openbaar ministerie meer armslag moeten geven, en zou (volgens een ander) het opsporingsbeleid van de politie verbeterd kunnen worden. Overall bleken beleidsafspraken te zijn gemaakt, die overigens onderling sterk variëren. Niet helemaal duidelijk werd, in hoeverre de gemaakte afspraken een reactie zijn op de landelijke richtlijnen. Briefschrijvers krijgen volgens de discriminatie-officiërs altijd antwoord. Een bevestiging van ontvangst wordt binnen een week verstuurd; daarna loopt de beantwoordingstermijn uiteen van enkele weken tot meer dan vier maan-

den. Wat betreft het verzenden van een 'tussendoor-bericht' gaf men toe nogal eens in gebreke te blijven. Op alle parketten wordt aan slachtofferhulp gedaan. Hierbij moet niet zozeer gedacht worden aan maatschappelijk werk (dat wordt meer gezien als een taak de voor bureaus voor slachtofferhulp en de meldpunten) als wel aan het geven van informatie en het aanbieden van een gesprek. In Amsterdam is het vanzelfsprekend dat de slachtoffers worden ingelicht over het verloop van de zaak. Elders moet men eerst te kennen geven dat men informatie en/of een gesprek op prijs stelt. Het aanbieden van een gesprek gebeurt niet overal. Van een landelijk eenvormig openbaar-ministeriebeleid ten aanzien van slachtoffers van rassendiscriminatie is geen sprake.

Vormen van overleg

De opsporings- en aangiftebereidheid vormen nergens een vast agendapunt in het driehoeksoverleg of op de parketvergaderingen. Alleen in Rotterdam vindt één keer per half jaar overleg plaats tussen politie, openbaar ministerie en meldpunt. In de overige arrondissementen is geen sprake van enigerlei vorm van regelmatig overleg over rassendiscriminatie. Het geven van voorlichting aan meldpunten is volgens drie respondenten niet nodig. Men is daar voldoende op de hoogte. De andere vier meenden dat (verdere) voorlichting nuttig kan zijn, al vroeg één van hen zich af of dit zal helpen hen wat minder fanatiek in hun opvattingen te maken. Alle respondenten waren bekend met het LBR, maar men is in het algemeen niet gewend of geneigd zich tot het LBR te wenden om advies.

Problemen

Alle respondenten verwezen (wederom) naar de bewijsproblemen die inherent zijn aan veel discriminatiezaken. In dit kader werden onder andere ook genoemd de definitie van discriminatie (die soms moeilijk exact te geven is) en het aantonen van de *opzet* van discriminatie (bv. in brieven en pamfletten). Een andere moeilijkheid betreft de overgevoeligheid van allochtonen met betrekking tot discriminatie; volgens vijf respondenten zouden allochtonen zich soms te snel gediscrimineerd voelen.

Berichtgeving aan het ministerie van Justitie

Vanuit alle bezochte parketten wordt jaarlijks gerapporteerd naar het ministerie van Justitie, maar niet alle respondenten wisten hier het fijne van of zien persoonlijk toe op een correcte uitvoering. Voorzover zich problemen voordoen, hangen die samen met een gebrekkige automatisering van administratieve systemen, of met de logheid van het strafrechtelijke systeem in zijn geheel. Eén geïnterviewde persoon vreesde dat de door het ministerie gevraagde gegevens het inzicht in omvang en aanpak van rassendiscriminatie nauwelijks zullen bevorderen, gezien de beperkte vraagstelling.

Klachten over de politie

Uit een documentenonderzoek op de zes parketten bleek dat in de onderzoeksperiode in Almelo één, en in Rotterdam twee klachten waren inge-

diend over het optreden van de politie. Bij de interviews werd op vier par-
ketten beaamd, dat er (ooit) wel eens klachten over het politie-optreden
binnenkomen; maar in Assen en Utrecht zouden dergelijke klachten niet
binnenkomen. In beide gemeenten werd dit toegeschreven aan een goede
bekendheid van de politie met de aanwezige minderheidsgroepen en/of hun
cultuur.

De nieuwe wetgeving

Tegenover de wetswijziging van 14 november 1991, in werking getreden
1 februari 1992, stond men — een aantal nuanceringen daargelaten — over-
wegend positief. Enkele respondenten waren van mening dat de wet in haar
omschrijvingen wellicht duidelijker had kunnen zijn. Met name aan een
helderder definitie van het begrip discriminatie leek behoefte te bestaan.

7 Slotbeschouwing

In de hier te voeren discussie komen we terug op de in de inleiding (hoofdstuk 1) geformuleerde zesledige vraagstelling. Ten eerste zullen de bij de politie verzamelde gegevens worden besproken (voortbouwend op de hoofdstukken 2 t/m 5): hoe is het bij de politie gesteld met naleving en kennis van de richtlijnen, en hoe kan de naleving bevorderd worden? Dezelfde vragen worden vervolgens behandeld met betrekking tot de bij de parketten verzamelde gegevens (weergegeven in hoofdstuk 6).

7.1 De politie

7.1.1 Naleving van de richtlijnen

Slechts een minderheid van de onderwerpen die met de coördinatoren werden besproken, is direct terug te vinden in de brieven en circulaires van 1981, 1982, 1984 en 1985 (zie bijlage 3). Daarnaast kwamen onder meer aan bod meningen omtrent de inhoud, kwantitatieve gegevens en het in dienst nemen van (meer) allochtonen bij de politie. Ook werd aandacht besteed aan cursusprogramma's, aan eventuele problemen en aan de nieuwste wetgeving op het gebied van discriminatiebestrijding. Al die onderwerpen worden elders besproken (in paragraaf 7.1.3). In *deze* paragraaf zal vrij strikt de hand worden gehouden aan de tekst van de richtlijnen zelf.

Wat moet de politie precies verstaan onder een actief opsporingsbeleid c.q. onder een 'zorgvuldig en voortvarend' opnemen en behandelen van klachten? De interpretatie van dergelijke begrippen is niet eenvoudig; zij zal per korps en per persoon variëren. In de diverse deelonderzoeken werden we met dit probleem steeds opnieuw geconfronteerd.

Zorgvuldig en voortvarend

In paragraaf 2.6 werd aan de hand van casusbeschrijvingen reeds geïllustreerd, hoe lastig het kan zijn om te bepalen of in concrete situaties door de politie zorgvuldig en voortvarend is opgetreden. Ook op grond van de gesprekken met de politie is moeilijk objectief vast te stellen in hoeverre de politie zorgvuldig en voortvarend te werk gegaan is of pleegt te gaan. Een voorbeeld: hoewel alle coördinatoren meenden dat aan de behandeling van discriminatie voldoende prioriteit wordt verleend, staat het als thema alleen in Amsterdam op de officiële prioriteitenlijst. Het zelfstandig afhandelen van rassendiscriminatiezaken door verbalisanten kan naar onze mening getuigen van een zorgvuldige en voortvarende handelwijze. Vooral bij de groepsgesprekken bleek dat men in het algemeen meer voor bemiddelen

voelt dan voor het aanbrengen van zaken bij het openbaar ministerie. Het zware accent dat gelegd wordt op het belang van bemiddelen, wordt zeker niet als excuus aangevoerd voor het geringe aantal zaken; men is er oprecht van overtuigd dat bemiddelen meestal de voorkeur verdient.

Voorlegging aan openbaar ministerie

Blijkens de richtlijn van 1985 wordt van de politie verwacht dat iedere aangifte van discriminatie *met het gevolg dat daaraan is gegeven* aan het openbaar ministerie wordt voorgelegd. Het is opmerkelijk dat in de richtlijnen alleen wordt gesproken over aangiften van discriminatie, en niet over klachten, incidenten en/of processen-verbaal waarbij discriminatie (vermoedelijk) een rol speelt. Niet ieder incident loopt uit op een proces-verbaal, niet elke klacht mondt uit in een officiële aangifte. Een aantal zaken blijft op die manier 'onder de justitiële drempel'. Uit de analyse van de dagrapporten kwam dit duidelijk naar voren: in de periode waarover het onderzoek zich uitstreckte, was wel degelijk sprake van incidenten en klachten, maar in het geheel niet van aangiften of processen-verbaal.

Het openbaar ministerie op zijn beurt zou zich volgens de richtlijnen van alle aangiften wegens discriminatie op de hoogte kunnen laten stellen. In de praktijk blijkt dat hierover in Almelo en Roermond een vaste afspraak is gemaakt.³⁴ In Assen en Utrecht doet men op dit punt zelfs meer dan de richtlijn voorschrijft: in Assen wordt wekelijks overlegd tussen politie en parketsecretaris, en in Utrecht voert de politie — sinds kort — tevoren overleg met het openbaar ministerie over alle 'echte' aangiften. Hoewel men zich af kan vragen wat onder 'echt' moet worden verstaan, is dit in principe een soort afspraak die zeker navolging verdient. Als criteria voor het niet doorsturen van zaken werden door de coördinatoren genoemd het ontbreken van een aangifte en het ontbreken van opsporingsmogelijkheden. Benadrukt werd dat een verondersteld gebrek aan bewijs *geen* criterium mag zijn voor niet doorsturen; maar af en toe is het dat wel. Dit betekent dat de politie soms in de schoenen van het openbaar ministerie dreigt te gaan staan; het openbaar ministerie zou hier een stokje voor kunnen steken door zich — in overeenstemming met de richtlijnen — uitdrukkelijk(er) te laten rapporteren over *alle* aangiften van rassendiscriminatie. Van *terug*rapporteren (door het openbaar ministerie naar de politie) wordt in de richtlijnen geen gewag gemaakt, maar het werd in de interviews wel ter sprake gebracht. Op geen van de zeven bureaus wordt volgens de ondervraagden automatisch door het openbaar ministerie teruggerapporteerd (zie ook paragraaf 7.2).

Vormen van overleg

Een periodieke bespreking van de strafrechtelijke bestrijding van discriminatie in het driehoeksoverleg is gewenst, volgens de richtlijnen van 1981 en 1984. De werkelijkheid staat met deze instructies in schril contrast. Alleen

³⁴ Volgens de discriminatie-officier aldaar geldt dit ook voor Rotterdam; zie verder paragraaf 6.4.

in Amsterdam heeft de coördinator geregeld deelgenomen aan een 'subdriehoek' over discriminatie. In de richtlijn van 1984 wordt geadviseerd, in het kader van het driehoeksoverleg aansluiting te zoeken bij gemeentelijke coördinatiepunten. Dergelijke coördinatiepunten zijn evenwel nooit echt van de grond gekomen; wel functioneren inmiddels, zoals bekend, tal van particuliere meldpunten oftewel Anti Discriminatie Bureaus. Met name in Rotterdam en Utrecht lijkt sprake te zijn van redelijk vruchtbare samenwerking tussen politie en meldpunten, terwijl elders de samenwerking (nog) wel eens te wensen overlaat.

Conclusie

Wat de politie betreft, is op een tweetal punten aangetoond dat in de praktijk in strijd met de richtlijnen wordt opgetreden. Ten eerste blijkt de politie zaken wel eens niet door te sturen op grond van een verondersteld gebrek aan bewijs. Ten tweede blijken er geen periodieke besprekingen over rassendiscriminatie plaats te vinden in het driehoeksoverleg. Wat betreft het driehoeksoverleg vormt Amsterdam hier een uitzondering in positieve zin: er is volgens de coördinator een aparte 'subdriehoek' voor discriminatiezaken. Ten aanzien van het eerste punt verdient de praktijk uiteraard verbetering. Maar over het tweede punt, de verplichte bespreking, kan men zich afvragen of vergaderingen zonder inhoud zich wel dwingend laten voorschrijven.

Is het nu voor het overige zo dat de politie (al dan niet bewust) in overeenstemming met de richtlijnen handelt? De indruk die na het analyseren van de dagrapporten achterbleef, wordt bevestigd in de overige deelonderzoeken: het beeld van een politie die niet overduidelijk de richtlijnen c.q. dienstvoorschriften op de voet volgt, maar anderzijds ook weer niet apert in strijd daarmee handelt. Volgens Holthuizen (1992) handelt de politie in strijd met de richtlijnen door in 20 procent van de gevallen aangiften niet op te nemen of door te sturen naar het openbaar ministerie. Zij ontleent deze gegevens aan een enquête onder medewerkers van Anti Discriminatie Bureaus, hetgeen gezien de niet altijd prettige verstandhouding tussen politie en meldpunten mogelijk een vertekend beeld geeft. Bovendien wordt gesproken van *weigeren*, en dat wekt de suggestie van kwaadwillendheid. Het kan echter van grotere zorgvuldigheid getuigen wanneer de politie zelf probeert tot conflictoplossingen te komen. Niet alleen kunnen escalaties daarmee worden voorkomen, tegelijkertijd leert het publiek de politie beter kennen als 'haar beste vriend'. Vooral mensen die van huis uit een heel ander beeld van de politie hebben meegekregen (autoritair, gewelddadig), kunnen hier veel profijt van hebben. Hun vertrouwen in de politie zal toenemen en dit zal drempelverlagend werken. 'Zoveel mogelijk terug naar de basis, maar nimmer in de doofpot!' Aldus besloot Kelk (1992) een artikel over klachten van burgers over de politie. Ook bij het optreden tegen rassendiscriminatie is deze uitspraak van toepassing. In veel gevallen zal bemiddelen dus de voorkeur verdienen boven het juridiseren van conflicten. Maar als bemiddelen niet lukt, moet desgewenst uiteraard de weg van het aangifte doen voor iedereen openstaan.

7.1.2 Kennis van de richtlijnen

De richtlijnen waren bij drie van de zes coördinatoren niet bekend. Als men in aanmerking neemt dat werd gesproken met de bij de politie meest deskundige personen op het gebied van rassendiscriminatie, dan doet het wat schamel aan om te vernemen dat de helft van hen de richtlijnen niet kende. Dit is des te schrijnender — ook voor het openbaar ministerie — omdat blijkens de richtlijnen van 1985 van de hoofdofficieren van justitie werd verwacht dat zij de daarin opgenomen instructies (alsnog) ter kennis zouden brengen van de onder hen ressorterende politie-instanties. Dit is dus niet gebeurd, althans de boodschap is niet helemaal doorgekomen.

Door middel van de enquête werd ook aan leden van het uitvoerend politiepersoneel de vraag gesteld of men op de hoogte was van het bestaan van de landelijke richtlijnen. Slechts 38% beantwoordde deze vraag bevestigend.

De uitkomst dat de landelijke richtlijnen bij de politie slecht bekend zijn, werd in de groepsgesprekken bevestigd. Als verklaring werd door de deelnemers gegeven, dat er al een teveel aan richtlijnen is, en dat (als een delict zo weinig voorkomt als discriminatie) zo'n droge richtlijn snel in de vergetelheid raakt. Liever zou men richtlijnen zien met concrete aanwijzingen en suggesties, zonder dat deze overigens al te dwingend van karakter zijn.

De gebrekkige kennis van de richtlijnen zou nog gecompenseerd kunnen worden doordat men in de lagere politierangen goed bekend is met een (van de richtlijnen afgeleid) dienstvoorschrift, maar ook dat blijkt niet het geval. Op de vijf bureaus waar een dienstvoorschrift/-order aanwezig was, wist slechts 30% van het bestaan daarvan, en was niet meer dan 2% tevens op de hoogte van de inhoud.

7.1.3 Bevorderen van de naleving door de politie

De richtlijnen zijn in eerste instantie bedoeld voor het openbaar ministerie, maar wat de naleving betreft komt het voor een groot deel op de politie aan. De tekst van de huidige richtlijnen lijkt voor de politie te abstract; dit kwam naar voren uit de dagrapportanalyse, de interviews, de enquête en uit de groepsgesprekken. Bovendien is de afstand die de richtlijnen thans moeten afleggen voordat ze bij de politie aan de basis zijn, veel te lang. Onder de huidige omstandigheden blijven de instructies halverwege de weg naar beneden haperen, terwijl juist de hele discriminatiebestrijding staat of valt met een goed begin. En het is bij de politie dat het strafrechtelijk optreden tegen rassendiscriminatie een aanvang neemt: zonder politie geen vervolging, geen berechting, geen jurisprudentie. Het zou daarom goed zijn als in de richtlijnen verwezen zou kunnen worden naar een bij de politie aanwezige *dienstvoorschrift*.³⁵ Het is uiteraard niet aan de pg's om een derge-

³⁵ Van de door ons getraceerde dienstvoorschriften bleek alleen in die van Rotterdam en Utrecht expliciet te worden terugverwezen naar de richtlijnen.

lijk (model) dienstvoorschrift voor de politie te ontwikkelen; wel ligt hier mogelijk een taak voor het Coördinerend Politie Beraad (CPB) en/of de 26 nieuwe regiokorpsen. Voor mensen aan de basis lijkt zo'n 'vertaling' van de richtlijnen in concrete dienstvoorschriften, c.q. handige tips voor het dagelijks werk, onontbeerlijk. Belangrijk is vervolgens dat dit dienstvoorschrift zo helder en concreet mogelijk geformuleerd wordt; het moet iedere politieman/-vrouw persoonlijk bereiken en aanspreken. Dat laatste kan misschien bevorderd worden door van het dienstvoorschrift een prettig ogend, handzaam boekje te maken. De Handleiding discriminatiezaken die in gebruik is bij de gemeentepolitie te Eindhoven (felgekleurd kftje, formaat 10x15 cm) is een poging in die richting. Het politiepersoneel zou dit niet continu op zak hoeven te dragen (dat zou geen reëel verlangen zijn) maar wanneer de inhoud prettig leesbaar is en het boekje op een levendige manier binnen de korpsen geïntroduceerd wordt, zal er allicht iets van blijven hangen en zal men het eerder weten te vinden.

Behalve dat deze vertaalde richtlijnen in de juiste vorm aan de juiste mensen moeten worden aangereikt, zijn er uit het onderzoek nog andere suggesties te distilleren. Ten eerste voor een bewustere naleving van de bestaande richtlijnen, maar ook met het oog op de concipiëring van toekomstige richtlijnen respectievelijk dienstvoorschriften, en verbetering van het discriminatiebeleid in het algemeen. Het gaat om de volgende mogelijkheden tot verbetering.

Ter bevordering van de naleving is vooral het aanstellen van 'discriminatie-coördinatoren' bij de politie gewenst. Zij zouden een duidelijke taakomschrijving moeten krijgen. Aan dergelijke functionarissen is des te meer behoefte omdat het onderwerp rassendiscriminatie bij de politie (nog) niet zo leeft. Een centrale figuur die 'er bovenop zit' kan van grote betekenis zijn. De weerstanden die hier en daar bestaan tegen specialisatie, moeten voor discriminatie dan toch maar worden overwonnen. Voorwaarde is dat één coördinator niet een al te groot gebied bestrijkt, zoals thans bijvoorbeeld in Amsterdam het geval is, en zoals naar het zich laat aanzien ook een gevolg zal zijn van de op handen zijnde regiovorming. Hoewel het gevaar van versnippering dreigt bij het aanstellen van veel coördinatoren, is de regiovorming wellicht een geschikt moment om meer coördinatoren aan te stellen en wel zodanig, dat het bijhouden van binnenkomende zaken niet op voorhand een onmogelijke opgave is. Wat er verder verwacht mag worden van de coördinatoren, zou eveneens in nieuwe richtlijnen kunnen worden opgenomen. Op die manier wordt ook op landelijk niveau meer eenheid gebracht in het discriminatiebeleid van de politie. De aanwezigheid van een actieve coördinator zal ongetwijfeld het behandelen van aangiften van rassendiscriminatie ten goede komen. Veel zal afhangen van de inhoud van het coördinatorschap. Zeker is het nuttig en wenselijk in een groot korps als het Amsterdamse dat er een conflictoplossende persoon of instantie (niet alleen m.b.t. discriminatie) aanwezig is voor het herstellen van verstoorde

relaties tussen burgers, politie en justitie.³⁶ Maar voor het overzicht over en het inzicht in wat zich dagelijks voordoet tussen burgers en politie, zou de aanwezigheid van één of meer coördinatoren naar Assens model ook in de grote steden geen overbodige luxe zijn.

Het dagelijks nakijken van alle binnengekomen mutaties, zoals door twee coördinatoren wordt gedaan, is aan te bevelen maar moet wel praktisch mogelijk zijn; overigens is natuurlijk een eerste vereiste voor het bijhouden van discriminatiezaken dat in de diverse bestanden een trefwoord 'discriminatie' wordt gebruikt. De politie zou ook de inhoud van discriminerende en/of racistische leuzen/graffiti moeten opnemen (voorzover zij deze begrijpt of verstaat). Wat betreft graffiti zou een regeling met de gemeente (-reiniging) kunnen worden getroffen om teksten of tekens (met spoed?) te doen verwijderen. Het zou voor de politie een vaste gewoonte kunnen worden om bij scheldpartijen met discriminerende lading, te noteren wat er geroepen of gezegd werd, teneinde de kans dat het discriminerende element onder de tafel verdwijnt tot een minimum te beperken. Verder zouden de coördinatoren het tot hun taak kunnen rekenen, bij te houden wat er verder gebeurt met de slachtoffers van rassendiscriminatie.

Het politie-optreden jegens minderheden zou volgens de geïnterviewde functionarissen verbeterd kunnen worden, bijvoorbeeld via het in dienst nemen van (meer) allochtonen door de politie. Naar de mening van vrijwel alle ondervraagden (enquête, interviews en groepsgesprekken), en ook naar onze mening, zou men echter zijn doel voorbijschieten wanneer aan allochtonen minder hoge kwaliteitseisen worden gesteld. Inderdaad is het te verwachten — ook gezien de felheid van de reacties tijdens de groepsgesprekken — dat deze vorm van *discriminatie* veel kwaad bloed zet bij de autochtone collega's en dat zal eerder discriminatiebevorderend dan -verminderend werken, vooral intern bij de politie.

Als problemen werden door de coördinatoren onder meer genoemd moeilijkheden met de taal (ook genoemd in de enquête), de ontoegankelijkheid van allochtone gemeenschappen en een zekere overgevoeligheid met betrekking tot discriminatie bij allochtonen (eveneens genoemd in de enquête). Dit zijn onderwerpen die politie en bevolking met elkaar moeten oplossen. De politie door tolken in te zetten, de allochtonen door Nederlands te willen leren en zich niet af te sluiten voor de Nederlandse samenleving, de autochtonen ten slotte door rekening te houden met mogelijke (over)gevoeligheden die samenhangen met uiterlijke kenmerken zoals huidskleur.

Diverse coördinatoren wezen er in uiteenlopende contexten op, dat rassendiscriminatie als thema vooral niet te zwaar moet worden aangezet; zulk afzonderen bevordert het denken in tegenstellingen, werkt stigmatiserend en dat geeft alleen maar aanleiding tot meer discriminatie. Ook in de enquêtes

³⁶ In Amsterdam fungeert behalve de coördinator (die een interne oplossing van problemen rond discriminatie nastreeft), sinds 1986 een Commissie voor de Politieklachten, bestaande uit onafhankelijke burgers. In Utrecht worden alle klachten behandeld binnen de politie zelf. Er is nog discussie over de vraag welk type klachtenprocedure de voorkeur verdient. Zie hierover een themanummer van *Delikt en Delinkwent*, 22e jrg., nr. 5, 1992.

en de groepsgesprekken werd hierop gewezen. Dit zou pleiten tegen het plaatsen op officiële prioriteitenlijsten. Belangrijk in dit verband is anderzijds de opmerking van één coördinator, dat er behoefte bestaat aan enig tegenwicht tegen het beeld van de allochtoon als *dader*. Vooral in de grote steden, waar naar verhouding veel allochtonen crimineel gedrag vertonen, wordt de politie voortdurend met criminele allochtonen geconfronteerd.³⁷ Zij moet beschikken over een enorm incasseringsvermogen. Dat maakt het begrijpelijk dat zij soms misschien wat cynisch is over de ernst van discriminatieklachten. Om dit probleem te ondervangen, zijn overigens meer oplossingen denkbaar dan het plaatsen van discriminatiebestrijding op de prioriteitenlijst. De coördinatoren bijvoorbeeld zouden een neutraliserende rol kunnen vervullen. Ook in de opleiding of door middel van cursussen zou een objectief beeld van verschillende bevolkingsgroepen kunnen worden gegeven, en zou het beschreven mechanisme besproken kunnen worden.

Cursussen zijn dus nuttig, maar zij moeten niet alleen dienen om omissies in de basisopleiding ongedaan te maken. Terecht merkten vier van de zes coördinatoren op dat behandeling van het thema discriminatie in de eerste plaats dáár thuishoort. Overigens is in de nieuwe basisopleiding (de Herziene Politie Opleiding) het onderwerp discriminatie inderdaad opgenomen. Een voordeel van meer aandacht in de basisopleiding is ook, dat men van meet af aan vertrouwd gemaakt wordt met het onderwerp, zodat eventuele weerstanden in een later stadium geringer zullen zijn. Op cursussen zit men namelijk — blijkens de groepsgesprekken — niet te wachten.

Uit de groepsgesprekken kwam naar voren dat allochtonen vaak een verkeerd beeld hebben van de Nederlandse politie. Zij moeten nog leren dat de politie hier ook voor andere dingen is dan alleen om te verbaliseren; dat ze er ook is om hulp en advies te geven. Voorlichting aan de bevolking, zoals bijvoorbeeld in de Bijlmer door de politie zelf gegeven wordt, kan de mentaliteit gunstig beïnvloeden.

Van de wetwijziging van 14 november 1991 (in werking getreden 1 februari 1992) waren de zes coördinatoren op de hoogte. Blijkens de groepsgesprekken echter, is aan de wet nauwelijks bekendheid gegeven bij het uitvoerende personeel. Hier had wellicht een taak voor de coördinatoren gelegen.

7.2 Het openbaar ministerie

Evenals in paragraaf 7.1.1, zullen in de nu volgende paragraaf alleen de onderwerpen worden besproken die direct zijn terug te vinden in de brieven en circulaire van 1981, 1982, 1984 en 1985 (waarbij ook paragraaf 6.4 zal

³⁷ De respondent te Almelo merkt hierover het volgende op: 'In grote steden maken meer allochtonen deel uit van het criminele circuit. Dát geeft 't probleem. Zelf heb ik gewerkt op een bureau in het centrum van Amsterdam. Zagen mijn collega's daar twee zwarte pooiers, dan dachten ze meteen: alle zwarten zijn pooiers. Maar hier in Almelo zijn relatief weinig allochtonen crimineel. Dat bevordert de integratie.'

worden betrokken). In paragraaf 7.2.3 zullen tevens thema's aan bod komen die niet rechtstreeks op de huidige richtlijnen zijn terug te voeren, maar die met het oog op toekomstig beleid c.q. nieuwe richtlijnen evenzeer van belang kunnen zijn.

7.2.1 Naleving van de richtlijnen

Het openbaar ministerie en de politie

Volgens de richtlijn van 1984 moet het openbaar ministerie de behandeling van aangiften van discriminatie bewaken. In de praktijk blijkt dat dit slechts bij drie van de zes bezochte parketten een vaste gewoonte is (Almelo, Roermond, Rotterdam). Bij de drie overige parketten (Amsterdam, Assen, Utrecht) leek het openbaar ministerie er zonder meer op te vertrouwen, dat de politie eigener beweging van alle aangiften melding maakt. In hoofdstuk 3 is echter gebleken dat dit volgens de politie zelf alleen te Assen en (sinds kort) te Utrecht ook werkelijk gebeurt. We moeten dus constateren dat op dit punt niet overal — in casu niet in Amsterdam — in overeenstemming met de richtlijn wordt gehandeld.

Terugrapporteren zou alleen in de stad Utrecht (sinds kort) volgens een vaste procedure gebeuren, maar blijkens hoofdstuk 5 waren de deelnemers aan de groeps gesprekken hierover nogal cynisch (zij zeiden het nooit mee te maken). Misschien kan dit worden toegeschreven aan het feit dat de procedure pas sinds kort gevolgd wordt.

Volgens de richtlijn van 1985 moet het openbaar ministerie de inhoud van die richtlijn ter kennis brengen van de onder de respectievelijke hoofd-officieren ressorterende politie-instanties. Het is niet bekend in hoeverre hiertoe pogingen zijn ondernomen; dat de richtlijn de mensen 'aan de basis' nauwelijks bereikt heeft, kwam echter al bij herhaling naar voren, en werd ook vanuit het openbaar ministerie niet ontkend.

Een actief beleid?

Dat er op zoveel plaatsen discriminatie-officieren zijn aangesteld, duidt weliswaar niet direct op een actief beleid, maar wel op het actief creëren van (meer) ruimte hiervoor. Vooralsnog moet men zich overigens van een discriminatie-officier bepaald geen voorstelling maken als iemand die continu met het onderwerp bezig is. Daarvoor komt rassendiscriminatie als geregistreerd delict veel te weinig voor, en bovendien houdt men in het algemeen niet van (super)specialismen zodat het werk ook nog eens verspreid wordt over diverse ambtenaren. Dat hieraan ook nadelen kunnen kleven, blijkt uit de opmerking van de Rotterdamse discriminatie-officier, dat de parketsecretarissen ter plaatse de circulaire zo slecht kennen.

Met betrekking tot het hanteren van vervolgingscriteria is *niet* komen vast te staan dat het openbaar ministerie *niet* actief vervolgt; waarmee overigens niet is aangetoond dat het openbaar ministerie gewoonlijk actief vervolgt. Overal staat volgens de geïnterviewden het optreden tegen rassen-

discriminatie hoog op de prioriteitenlijst, zo niet officieel dan toch officieus. Waartoe dit in de praktijk leidt, is niet door middel van interviews te achterhalen. Wel staat vast dat de gemaakte beleidsafspraken over het vervolgen van rassendiscriminatie per parket sterk uiteenlopen.

Opvallend is dat in Amsterdam zoveel brieven met klachten over discriminatie rechtstreeks aan het parket gericht worden. Dit is te danken aan het feit dat minderhedenorganisaties vanuit het openbaar ministerie herhaaldelijk op de mogelijkheid van schrijven zijn geweest; stellig een voorbeeld van actief beleid. Uit het documentenonderzoek kwam naar voren dat briefschrijvers in Amsterdam altijd — gemiddeld na ruim zes weken — antwoord krijgen. Volgens de discriminatie-officieren krijgen briefschrijvers ook elders altijd antwoord. Toch kwamen we bij Anti Discriminatie Bureaus een geval tegen waarin één parket niet geantwoord had op een brief van een bureau voor rechtshulp (zie paragraaf 6.2.1). Het bleek dat de discriminatie-officier deze brief nooit gezien had, en kennelijk was een behandelend collega in gebreke gebleven. Hier wreekt zich weer de afkeer van specialisatie.

Op het gebied van slachtofferhulp moet worden vastgesteld dat van een eenvormig beleid geen sprake is.

Vormen van overleg

Volgens de politiecoördinatoren (zie paragraaf 7.1.1) vormen opsporings- en aangiftebereidheid nergens een vast agendapunt in het driehoeksoverleg. Door documentenonderzoek werd dit gegeven bevestigd, ook wat betreft de parketvergaderingen: bij het doornemen van de notulen van parketvergaderingen en driehoeksoverleg over een heel jaar stuitten we slechts één keer op een discriminatie-officier die aandacht voor het onderwerp vroeg. In Rotterdam is er regelmatig overleg tussen openbaar ministerie en politie, maar de gemeente is daarbij niet betrokken. Alleen in Amsterdam heeft het onderwerp enige tijd op de agenda van de 'subdriehoek' gestaan, maar volgens de geïnterviewde parketsecretaris functioneerde dat niet zo goed. Zoals we echter zagen in hoofdstuk 3, was de politiecommissaris te Amsterdam minder negatief over deze aparte 'discriminatie-driehoek'. Duidelijk is in ieder geval dat in het *algemene* driehoeksoverleg voor discriminatie geen vaste plaats op de agenda is ingeruimd.

Met de meldpunten heeft het openbaar ministerie slechts incidenteel contact (met uitzondering van Rotterdam). Als reden hiervoor voerde één van de officieren aan, dat het voor het openbaar ministerie niet gebruikelijk is om structureel overleg te voeren met belangengroeperingen. Het komt ons echter voor dat de term 'belangengroepering' hier een *understatement* is. Het gaat om instanties die zich inzetten voor bescherming van één van de meest fundamentele rechten (art. 1 Grondwet, art. 14 EVRM). Zeker wanneer openbaar ministerie of politie menen dat discriminatie door de meldpunten teveel in de politieke sfeer wordt getrokken, is er dan niet des te meer reden om met hen te overleggen?

Berichtgeving aan het ministerie

De berichtgeving aan het ministerie van Justitie wordt op de zes parketten op uiteenlopende wijzen voorbereid. Of dit ook voor elk parket de beste manier is, kan uit het onderzoek niet worden opgemaakt. Duidelijk is wel dat de discriminatie-officiëren er niet overal persoonlijk op toezien dat de berichtgeving tijdig en volledig geschiedt. Met betrekking tot de registratie van discriminatiezaken wordt veel verwacht van op handen zijnde of zojuist gestarte automatisering. Nu is het bekend dat automatisering alleen effectief kan zijn in een systeem dat ook zonder automatisering al goed in elkaar zat. En als discriminatie zonder automatisering niet herkenbaar aanwezig was, zal het dat ook niet zijn in een geautomatiseerd systeem.

Klachten over de politie

Van één klacht over het politie-optreden te Rotterdam die bij het documentenonderzoek werd aangetroffen, moet betwijfeld worden of politie en openbaar ministerie geheel in overeenstemming met de richtlijnen hebben gehandeld. Er was discriminerende taal opgevangen en een bewaker had '*Vuile rat*' geroepen, maar in het antwoord aan de advocaat van de verdachte werd hierover met geen woord gerept. Overigens werd in de groepsgesprekken toegegeven, dat klachten over het politie-optreden soms terecht zijn.

Conclusie

Voorzover door het openbaar ministerie overeenkomstig de richtlijnen wordt gehandeld, hoeft dat niet noodzakelijk aan de aanwezigheid van die richtlijnen te danken te zijn. En ook al kan worden vastgesteld in hoeverre men niet in overeenstemming met de richtlijnen handelde, onzeker blijft of de richtlijnen bewust werden genegeerd, of dat ze alleen maar onvoldoende bekend waren (zie paragraaf 7.2.2). Duidelijk *niet* in overeenstemming met de richtlijnen is het volgende:

- het openbaar ministerie laat zich niet overal en altijd over alle aangiften wegens rassendiscriminatie rapporteren; en
- er vinden geen periodieke besprekingen over rassendiscriminatie plaats in het driehoeksoverleg en op de parketvergaderingen.

7.2.2 Kennis van de richtlijnen

De richtlijnen bleken bij de discriminatie-officiëren weliswaar redelijk goed bekend te zijn, maar het zou beter kunnen. Als men in aanmerking neemt dat werd gesproken met de bij het openbaar ministerie meest deskundige personen op het gebied van rassendiscriminatie, is het enigszins bedenkelijk dat drie van de zeven personen met de richtlijnen slechts 'enigszins' bekend waren.

7.2.3 Bevorderen van de naleving door het openbaar ministerie

Niet alleen de geüniformeerde politie in de lagere rangen vond de richtlijnen te abstract, ook de ondervraagde officieren van justitie vonden dat. Zij merkten daarnaast op dat het onderwerp discriminatie (in kringen van politie en openbaar ministerie) niet zo erg leeft, en dat er bijgevolg ook geen behoefte bestaat aan het raadplegen van richtlijnen. Toch moeten ze er wel zijn, vond men, om in onvoorziene omstandigheden eventueel op terug te kunnen vallen. Men zei dus dat het onderwerp niet leeft, en *daardoor* de richtlijnen ook niet. Maar stel dat de richtlijnen 'levendiger' i.e. concreter waren, zou dit niet kunnen bijdragen aan het in beweging zetten van een proces in omgekeerde richting, zodat rassendiscriminatie als thema ook meer gaat leven voor de leden van het openbaar ministerie? Het verdient aanbeveling om bij het voorbereiden van nieuwe discriminatierichtlijnen praktijkmensen van de politie te betrekken.

Door middel van verbeterde richtlijnen zou ook bevorderd kunnen worden dat de parketten meer één lijn gaan volgen, bijvoorbeeld voor wat betreft het (niet) seponeren, het melden van zaken aan de discriminatie-officier, het terugrapporteren naar de politie, indicaties met betrekking tot strafeisen, en dergelijke. Er zou een gewoonte van gemaakt kunnen worden, alle zaken met een discriminatie-element als regel aan te laten melden bij de discriminatie-officier. Hoezeer men ook wars moge zijn van superspecialismen, wederom blijkt dat een zekere specialisatie toch wenselijk kan zijn: zo zouden brieven met klachten over discriminatie steeds door (of onder toezicht van) de discriminatie-officier kunnen worden behandeld. Opname in richtlijnen van concrete suggesties ten aanzien van slachtofferhulp (bv. criteria voor het al dan niet aanbieden van een gesprek) zouden een gelijkere behandeling kunnen bevorderen. Behalve de discriminatierichtlijnen komen ook de richtlijnen Slachtofferbeleid hiervoor in aanmerking.

In de paragrafen 7.1.1 en 7.2.1 werd reeds opgemerkt, dat vergaderingen zonder inhoud laten zich niet dwingend laten voorschrijven; maar bij voorbaat het nut van overleg geheel uitsluiten is het andere uiterste. Het adviseren tot samenspraak tussen politie, openbaar ministerie en gemeente met de Anti Discriminatie Bureaus zou in toekomstige richtlijnen naar onze mening niet misstaan. Bij de behandeling van klachten over het politie-optreden zou het openbaar ministerie, zeker wanneer die klachten afkomstig zijn van allochtonen, zich altijd de vraag moeten stellen of de zaak misschien een discriminatoire of racistische achtergrond heeft. De cijfers over de omvang van de geregistreerde rassendiscriminatie (in dit rapport gepresenteerd in tabel 2, hoofdstuk 2) zijn ontleend aan de in de richtlijnen bedoelde informatie die vanuit de parketten aan het ministerie van Justitie moeten worden doorgegeven. Wie deze cijfers bestudeert, zal zich realiseren dat dergelijke informatie niet kan leiden tot enige vergroting van inzicht in de wettelijke discriminatiebepalingen, noch in het functioneren van de strafrechtelijke discriminatiebestrijding. Met de laatste in paragraaf 6.7 geciteerde respondent kunnen wij daarom volledig instemmen als deze

zegt dat ook gevraagd zou moeten worden naar wat er verder met de zaken gebeurt *nadat* erover is gerapporteerd aan het ministerie, en naar de afhandeling van binnengekomen brieven. Verder zou het ministerie van Justitie zich in de toekomst kunnen laten voorlichten niet alleen over momentopnamen van vervolging en berechting, maar ook over afdoeningsvormen op het politieniveau.

Ten slotte behandelen we ook hier enkele onderwerpen die niet direct de richtlijnen zelf betreffen, maar die bij de bestrijding van rassendiscriminatie en met het oog op toekomstige richtlijnen toch van belang lijken.

Om te beginnen is het (blijven) aanstellen van discriminatie-officiëren bij het openbaar ministerie gewenst. Zij zouden persoonlijk een goed overzicht moeten hebben over alle discriminatiezaken die op het parket lopende zijn. Het verdient aanbeveling om niet alleen bij de politie maar ook op de parketten alle discriminatiezaken goed te laten registreren, ook als het discriminatie-element slechts van ondergeschikte betekenis lijkt; ook bij zaken die niet verder worden vervolgd. Belangrijker nog is het dat er een duidelijke definitie is van het begrip discriminatie; zoals naar voren kwam in paragraaf 6.9, vonden sommigen dat het daaraan nog ontbreekt. In paragraaf 3.10 was overigens te lezen, dat volgens een respondent bij de politie de omschrijving die de nieuwe wet geeft, al wél voldoende duidelijk is. Voorzover op dit punt de wet van november 1991 toch blijkt tekort te schieten, kunnen richtlijnen mogelijk (voorlopig) in die leemte voorzien.

Het politie-optreden jegens minderheden zou volgens de discriminatie-officiëren verbeterd kunnen worden via het in dienst nemen van meer allochtonen bij de politie. Ook naar hun mening zal men echter zijn doel voorbijschieten wanneer aan allochtonen minder hoge kwaliteitseisen worden gesteld.

Voor een verbetering van het politie-optreden is volgens sommige officieren een verbetering van de mentaliteit bij de politie nodig. Deze kan volgens de discriminatie-officiëren onder meer teweeggebracht worden door aandacht voor het fenomeen discriminatie in de politie-opleiding, en eventueel door politiemensen te laten deelnemen aan speciale cursussen. Zoals we zagen, resulteerde paragraaf 7.1.3 ook in die suggestie.

Een laatste taak voor de discriminatie-officier zou kunnen zijn het geven van bekendheid op parket en bureau aan nieuwe wetgeving op discriminatiegebied.

7.3 Niet bij aangiften alleen

Alleen wanneer ze concrete adviezen of opdrachten bevatten, hebben discriminatierichtlijnen zin van bestaan; zoniet, dan leiden zij slechts tot extra papieren in stoffige ordners. Minister en pg's kunnen beter het gevoel hebben dat hier nog een belangrijke taak op hen ligt te wachten, dan dat zij ten onrechte denken de gewenste processen reeds in gang te hebben gezet, om zich vervolgens in andere aangelegenheden te gaan verdiepen. Als richt-

lijnen duidelijk geformuleerd en op de praktijk toegesneden zijn, lijken zij als naslagwerk voor de leden van het openbaar ministerie wel degelijk een nuttige functie te kunnen vervullen, en kunnen zij — tevens vertaald in dienstvoorschriften — voor de politie een belangrijk hulpmiddel zijn. Beginvoorwaarde is dat de richtlijnen respectievelijk dienstvoorschriften goed bekend zijn bij politie en openbaar ministerie; misschien wel de belangrijkste uitkomst van dit onderzoek is, dat het aan die kennis nu veelal ontbreekt.

De aantallen discriminatiezaken waarmee politie en justitie te maken krijgen, zijn en blijven zeer gering. Nu is uit dit onderzoek naar voren gekomen, dat discriminatiezaken meestal hun oorsprong vinden in een klacht/aangifte, en het was al eerder bekend dat — als het om rassendiscriminatie gaat — de aangiftebereidheid gering is. Een opsomming van belemmerende factoren wordt gegeven in de richtlijnen van 1984 en 1985 (zie bijlage 3). Toch is het al te gemakkelijk om ter verklaring van de geringe omvang van (bij politie en justitie geregistreerde) rassendiscriminatie te volstaan met een verwijzing naar de gebrekkige aangiftebereidheid. Uit dit onderzoek bleek immers tevens dat de politie tegenover rassendiscriminatie zelf ook een min of meer afwachtende, passieve houding aanneemt. 'Je gaat niet de straat op om eens even rassendiscriminatie op te sporen', zo drukte een deelnemer aan de groeps gesprekken het uit. Maar hebben politie en justitie hier niet ook een eigen verantwoordelijkheid? Evenmin als de officieren van justitie zijn de pg's gewend om regelmatig overleg over discriminatie te voeren. Misschien zouden zij zich toch eens kunnen buigen over de vraag of het opsporen van discriminatie — bijvoorbeeld gepleegd door huisvestings- of uitzendbureaus — niet meer aandacht van de recherche verdient. Zo niet, dan blijft vermoedelijk een belangrijk deel van de rassendiscriminatie buiten de invloedssfeer van politie en justitie.

De politie zelf heeft het gevoel dat het toch al geringe aantal discriminatiezaken nog iets aan het *afnemen* is. Ook volgens de officieren van justitie lijken de aantallen zaken verder terug te lopen. Toch nemen in Amsterdam-Oost (en elders) de spanning en het ongenoegen tussen de verschillende bevolkingsgroepen toe. Hoe is deze merkwaardige paradox te verklaren? Daarover valt alleen maar te speculeren. Het zou kunnen zijn dat door de verharding van het klimaat, men steeds meer gewend raakt aan vormen van discriminatie (bv. verbale agressie), dat de allochtonen er meer en meer — althans uiterlijk — immuun voor worden en nog minder dan voorheen geneigd zijn tot aangifte over te gaan. Een andere verklaring is misschien gelegen in het feit dat juist in Amsterdam-Oost naar verhouding nog maar weinig autochtone Nederlanders wonen, en dat er — volgens een respondent bij de enquête — nogal eens terloops aan voorbij wordt gegaan 'dat de verschillende minderheden elkaar nog het minst waarderen'. Allochtonen onderling zullen bij conflicten niet zo snel van *discriminatie* spreken. Een mogelijke verklaring voor de geschetste paradox is verder, dat de politie haar handen in toenemende mate vol heeft aan andere delicten en inciden-

ten. Zij heeft dan weliswaar *relatief* minder met rassendiscriminatie te maken, maar de absolute aantallen hoeven niet noodzakelijk ook te zijn afgenomen. Als er al werkelijk sprake is van een afname, dan is het ook nog denkbaar dat bij de verharding van het klimaat de discriminatie steeds meer 'ondergronds' gaat, dat wil zeggen minder zichtbaar wordt gemaakt. Een laatste verklaring zou de volgende kunnen zijn. Als we ons voorstellen dat vooroordeel, discriminatie en racistisch geweld zich bevinden op een glijdende schaal van een minder ernstige aantasting van de mensenrechten tot een zeer ernstige schending van die rechten, dan zouden we kunnen zeggen dat het verslechteren van de sfeer, eventueel gevolgd door racistische geweldplegingen, als het ware de vooroordelen en discriminatie absorberen, of in elk geval in de schaduw stellen; wanneer de sfeer eenmaal flink verziekt is, wordt het — zowel voor de politie als voor de bevolking — futiel om zich nog druk te maken over een hakenkruis op deze of gene muur. Als het waar is dat discriminatie onder bepaalde omstandigheden (bv. een verslechtering van economische vooruitzichten) gemakkelijk overgaat in het plegen of goedkeuren van racistisch geweld, dan is het ondernemen van pogingen om de rassendiscriminatie te bestrijden, van des te grotere urgentie.

Zowel tijdens de interviews als bij de groepsgesprekken werd herhaaldelijk gewezen op het gevaar van stigmatiseren, door openlijk te spreken over het bestaan van rassendiscriminatie en er speciale mensen voor aan te stellen. Inderdaad schuilt hierin een gevaar. Anderzijds is het naar onze mening ook gevaarlijk om een levensgroot maatschappelijk probleem niet te durven benoemen. Veel hangt af van de wijze waarop politie en justitie de discriminatiebestrijding aanpakken. Het naleven van goede richtlijnen en dienstvoorschriften lijkt in dit kader van doorslaggevend belang.

Volgens Veerman (1990) kan het strafrecht, als het om de bestrijding van rassendiscriminatie gaat, waarschijnlijk niet meer bieden dan normbevestiging. Na de uitvoering van dit onderzoek durven wij daarover iets optimistischer te zijn. Zoals discrimineren bij verslechterende omstandigheden kan overgaan in het plegen van racistisch geweld, zo zal in een voorafgaand stadium het hebben van vooroordelen eerder leiden tot daadwerkelijk discrimineren. Juist aan het opheffen van bestaande vooroordelen — ook ten aanzien van haar eigen functioneren — kan de politie veel proberen te doen in de sfeer van praten met de bevolking en het bemiddelen bij conflicten. Zo doet zij belangrijk preventief werk. Maar de preventie van rassendiscriminatie is niet voorbehouden aan politie en justitie alléén. Primair ligt hier een taak voor ouders en andere opvoeders. Want voor de overdracht van normen en waarden blijven zij natuurlijk de eerst verantwoordelijken.

Summary

In the years 1981, 1982, 1984 and 1985 the Dutch minister of Justice issued guidelines for the public prosecutor, for the approach of racial discrimination offences. Indirectly, these guidelines were also intended to serve as rules for the police. The Research and Documentation Centre (RDC) was asked to examine the efficacy of the guidelines. The number of (officially recorded) cases of racial discrimination appeared to be very small and consequently the possibilities of quantitative research were limited. Therefore, the authors had to rely mainly on qualitative methods, such as interviews and group discussions. The text of the guidelines is formulated somewhat ambiguously. Therefore, an operational definition had to be given to some concepts (such as 'active policy'). The research was carried out at seven police stations (three of which were headquarters) in six municipalities and at the six offices of the public prosecutor in the same municipalities. At the police stations an analysis of day and night records was made, personal interviews were held with coordinating police officers, and questionnaires were presented to members of the executive personnel, who also took part in small group discussions on their experience with racial discrimination. At the six offices of the public prosecutor an analysis of documents (minutes, letters etc.) was performed. In addition, interviews were held with seven 'discrimination-prosecutors' (prosecutors having discrimination in their portfolio).

Observance of the guidelines

According to the guidelines, the police has to proceed 'carefully and energetically' when confronted with racial discrimination. It was found that before recording a notification, the police often tries to mediate. Can this be called careful and energetic? A clear answer is hard to give. The *impression* is that the Dutch police does not apparently observe the guidelines punctually, but on the other hand does not act at complete variance with them either. The guidelines are worded too vaguely, both for the police and the prosecution. At all levels, this observation was brought forward repeatedly. At three points it could be clearly shown that in practice both the police and the public prosecutor act inconsistently with the guidelines. First, the police does not always transmit a case to the prosecutor, speculating on a lack of proof. Secondly, the prosecutor does not always check that he is being informed about all discrimination cases. Thirdly, in contrast to the instructions, the issue of discrimination is not discussed systematically at meetings of the public prosecutor's office, nor

at the regular meetings in which public prosecutor, police and local authorities participate.

Knowledge of the guidelines

It was shown that the guidelines are not widely known among those for whom they are meant. The seven discrimination-prosecutors were rather well informed about their content, but three of six coordinating police functionaries did not even know of their existence. Among police personnel in the executive services, two thirds were not aware of any instructions. Eventually, this might be compensated by the policemen in the lower ranks being familiar with special police instructions (derived from the guidelines; present at many stations), but that was not the case. The authors state that the gap the guidelines have to bridge before they reach the police working 'in the streets', is too wide. Under the present circumstances, the instructions get stuck halfway down the line, whereas the fighting of racial discrimination stands or falls with a good start. Therefore it is advised that future guidelines be clearly formulated and 'translated' for the police in explicit instructions. The latter should be distributed to each and every policeman and woman in person, for instance in the form of a simple and easy to handle manual.

Suggestions for improvement

Based on the various substudies a list of recommendations is presented for improvement of the guidelines and their observance. Among other things, it is recommended to officially appoint discrimination coordinators within the police force on a more obliging and permanent basis. Police coordinators and discrimination-prosecutors should be involved both in antidiscrimination policy and in the settlement or prosecution of individual cases.

Résumé

En 1981, 1982, 1984 et en 1985, des directives relatives à la lutte contre la discrimination raciale ont été arrêtées par le ministère de la Justice pour le ministère public. Indirectement, ces directives concernaient également la police. Le Centre de recherche scientifique et de documentation (WODC) a été chargé de l'évaluation de ces directives. Le fait que le nombre d'affaires de discrimination (officiellement enregistrées) se révéla très réduit, limita les possibilités de procéder à une étude quantitative. C'est pourquoi il a principalement été fait appel à des méthodes d'évaluation qualitative, tels que des entretiens et des discussions en groupe. Le texte des directives est formulé d'une manière assez ambiguë et afin de remédier à ce problème, quelques concepts (tel que celui de 'politique active') ont reçu une définition de travail. Les différentes phases de l'étude furent réalisées dans sept postes de police (dont trois commissariats) dans six municipalités et auprès des six parquets de ces mêmes municipalités. Dans les postes de police, une analyse des rapports de jour et de nuit fut réalisée; des entretiens eurent lieu avec des fonctionnaires de police chargés de la coordination et une enquête fut menée parmi les membres du personnel actif, avec lesquels, en outre, des discussions en groupe eurent lieu. Auprès des six parquets, une analyse de documents fut réalisée et des entretiens eurent lieu avec sept procureurs de la Reine chargés de la lutte contre la discrimination.

Application des directives

Selon les directives arrêtées, la police doit procéder de manière 'scrupuleuse et diligente'. Dans la pratique, la police tente toujours de concilier les parties concernées avant d'enregistrer une plainte. Peut-on appeler cette façon de procéder scrupuleuse et diligente? Il est difficile de répondre clairement à cette question. Il *semble* que la police néerlandaise n'applique pas les directives avec une rigueur manifeste, sans pour autant qu'elle ne les foule au pied. Les directives sont formulées de manière trop abstraite, non seulement aux yeux des chercheurs du WODC, mais également à ceux de la police et du ministère public. Cette plainte a été exprimée régulièrement à tous les niveaux. Il n'en demeure pas moins qu'il a pu être démontré clairement que, dans la pratique, on n'agissait pas conformément aux directives sur trois points. Premièrement, il s'avère que la police ne transmet pas toujours les affaires, en raison d'une insuffisance supposée de preuves. Deuxièmement, le ministère public n'exige pas partout un rapport complet des plaintes pour discrimination raciale.

Troisièmement, aucune discussion périodique n'a lieu au sujet de la discrimination raciale au cours des réunions de parquet, pas plus qu'au cours des concertations tripartites (concertations entre le ministère public, la police et les municipalités).

Connaissance des directives

Il a été établi que les directives sont mal connues de ceux pour qui elles ont été arrêtées. Certes, les procureurs de la Reine chargés de la question sont assez familiers avec le contenu des directives, mais sur les six fonctionnaires de police interrogés, trois en ignoraient l'existence. En ce qui concerne le personnel policier actif, deux tiers n'en avaient jamais entendu parler. Ce qui aurait pu encore être excusé si le personnel du bas de l'échelon avait été familier avec une consigne de service issue des directives (et présente dans différents postes), ce qui ne s'avéra pas être le cas. Les auteurs pensent que la distance qui sépare actuellement les directives et le dernier échelon de la police, est trop grande. Dans les circonstances actuelles, les instructions se perdent en cours de route, alors que la lutte contre la discrimination dépend précisément de la manière avec laquelle elle est engagée. C'est pourquoi il est recommandé de traduire les directives futures en des consignes concrètes, qui pourraient être remises personnellement à tous les membres de la police, sous la forme, par exemple, d'un petit livre simple et facile à utiliser.

Suggestions en vue d'une amélioration

Se fondant sur les résultats des différentes phases de l'étude, les auteurs présentent une liste de recommandations en vue d'une amélioration des directives et de leur application. C'est ainsi qu'ils conseillent l'affectation permanente dans les services de police, de coordinateurs chargés de la discrimination, de manière plus engagée et moins informelle que cela n'est actuellement le cas. Les coordinateurs au sein de la police et les procureurs de la Reine chargés de la discrimination devraient être associés aussi bien à la politique de lutte contre la discrimination qu'à la résolution ou à la poursuite d'affaires de discrimination individuelles.

Literatuur

Aalberts, M.M.J.

Politie tussen discretie en discriminatie. Operationeel vreemdelingtoezicht in Nederland

Arnhem/Antwerpen, Gouda Quint / Kluwer rechtswetenschappen, 1990

Aalberts, M.M.J.

Allochtoon politiepersoneel: van werven tot werken. Handboek politie-informatie Alphen a/d Rijn, Samsom/Tjeenk Willink, 1992

Acton, G.

Verhouding allochtonen - politie moet beter

Tijdschrift voor de politie, nr. 5, mei 1986, pp. 225-227

Biegel, C., A. Böcker, K. Tjoen-Tak-Sen

Rassendiscriminatie... tenslotte is het verboden bij de wet

Zwolle, Tjeenk Willink, 1987

Holthuisen, M.

De behandeling van discriminatiezaken door politie en justitie; onderzoek naar het opnemen van aangiften, toepassen van politiesepten en de vervolging van discriminatiezaken

Utrecht, Wetenschapswinkel Rechten, 1992

Junger-Tas, J., A.A. van der Zee-Nefkens

Een observatie-onderzoek naar het werk van de surveillance

Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 1977

Kelk, C.

Klachten van burgers over de politie

Delikt en Delinkwent, jrg. 22, nr. 5, mei 1992, pp. 395-399

Kempen, R. van

Discriminatiegeneigdheid in de grote stad; een sociaal-ecologische analyse

Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 1985

Kerngroep Uitvoering Positief Actieplan Politie en Allochtonen

Uitvoering van het Positief Actieplan 'Politie en Allochtonen' over de periode 1991-1994, met uitloop tot 1998 in verband met de duur van de opleiding

Den Haag, Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie, 1990

Meloen, J.D.

'Makkelijker gezegd...' Een onderzoek naar de werking van een gedragscode voor uitzendbureaus ter voorkoming van discriminatie

Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / Uitgeverij Vuga, 1991

Minderhedennota. Regeringsnota over het minderhedenbeleid
Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 16 102

Oosting, M.

Klagen over de politie: een model voor klachtbehandeling
Delikt en Delinkwent, jrg. 22, nr. 5, mei 1992, pp. 413-438

Prakken, T.

Diskriminatie van buitenslandse jongeren op de kamermarkt
Utrecht, Wetenschapswinkel Rechten, 1988

Veerman, G.J.

Strafrechtelijke bestrijding van rasdiscriminatie; het beleid bezien
Justitiële Verkenningen, jrg. 16, nr. 5, juni/juli 1990, pp. 54-74

Bijlage 1: Samenstelling begeleidingscommissie

- Voorzitter:** dr. G.J. Veerman, directie Staats- en Strafrecht, ministerie van Justitie, Den Haag
- Leden:** mw. dr. M.M.J. Aalberts, (vanaf januari 1992) teamhoofd
Rechtstoepassing, WODC, Den Haag
- mw. G. Acton, chef Kinder- en Zedenpolitie, Gemeentepolitie
Utrecht
- mw. drs. A. Böcker, faculteit der Rechtsgeleerdheid, Katholieke
Universiteit Nijmegen
- mr. W.G.C. Mijnsen, officier van justitie, arrondissementsparket
Amsterdam
- mw. mr. A.J. Molhoek, directie Staats- en Strafrecht, ministerie van
Justitie, Den Haag
- prof. Dr. J. Naeyé, hoogleraar Politierecht, faculteit der
Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit, Amsterdam
- mw. mr. A.C. Possel, Landelijk Bureau Racismebestrijding, Utrecht

Bijlage 2: Discriminatiebepalingen Wetboek van Strafrecht

Geldig tot 1 februari 1992 waren de volgende artikelen:

art. 90quater:

Onder discriminatie wordt verstaan elke vorm van onderscheid, elke uitsluiting, beperking of voorkeur, die ten doel heeft of ten gevolge kan hebben, dat de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het openbare leven, wordt tenietgedaan of aangetast.

art. 137c:

Hij die zich in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, opzettelijk beledigend uitlaat over een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of hun levensovertuiging, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van ten hoogste tienduizend gulden.

art. 137d:

Hij die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of hun levensovertuiging, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van ten hoogste tienduizend gulden.

Geldig sinds 1 februari 1992 zijn de volgende artikelen¹:

art. 90quater:

Onder discriminatie *of discrimineren* wordt verstaan elke vorm van onderscheid, elke uitsluiting, beperking of voorkeur, die ten doel heeft of ten gevolge kan hebben dat de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het *maatschappelijk* leven, wordt tenietgedaan of aangetast.

art. 137c:

Hij die zich in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, opzettelijk beledigend uitlaat over een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging *of hun hetero- of homoseksuele gerichtheid*, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van ten hoogste tienduizend gulden.

art. 137d:

Hij die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of hun levensovertuiging, *hun geslacht of hun hetero- of homoseksuele gerichtheid*, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van ten hoogste tienduizend gulden.

¹ Nieuwe fragmenten en artikelen worden hier voor de duidelijkheid *cursief* weergegeven.

art. 137e:

1. Hij die, anders dan ten behoeve van zakelijke berichtgeving,
 1. een uitlating openbaarmaakt, die, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, voor een groep mensen, wegens hun ras, hun godsdienst of hun levensovertuiging beledigend is of aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras of godsdienst of hun levensovertuiging;
 2. een voorwerp, waarin, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, zulk een uitlating is vervat, verspreidt of ter openbaarmaking van die uitlating of verspreiding in voorraad heeft;
 wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van ten hoogste vijfduizend gulden.
2. Indien de schuldige een der strafbare feiten, omschreven in dit artikel, in zijn beroep begaat en er, tijdens het plegen van het feit, nog geen vijf jaren zijn verlopen sedert een vroegere veroordeling van de schuldige wegens een van deze misdrijven onherroepelijk is geworden, kan hij van de uitoefening van dat beroep worden ontzet.

art. 137e:

1. Hij die, anders dan ten behoeve van zakelijke berichtgeving,
 1. een uitlating openbaarmaakt, die, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, voor een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of hun levensovertuiging *of hun hetero- of homoseksuele gerichtheid*, beledigend is of aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras of godsdienst of hun levensovertuiging, *hun geslacht of hun hetero- of homoseksuele gerichtheid*;
 2. een voorwerp, waarin, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, zulk een uitlating is vervat, *aan iemand, anders dan op diens verzoek, doet toekomen, dan wel* verspreidt of ter openbaarmaking van die uitlating of verspreiding in voorraad heeft;
 wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete *van de derde categorie*.
2. Indien de schuldige een der strafbare feiten, omschreven in dit artikel, in zijn beroep begaat en er, tijdens het plegen van het feit, nog geen vijf jaren zijn verlopen sedert een vroegere veroordeling van de schuldige wegens een van deze misdrijven onherroepelijk is geworden, kan hij van de uitoefening van dat beroep worden ontzet.

art. 137f:

Hij die deelneemt of geldelijke of andere stoffelijke steun verleent aan activiteiten gericht op discriminatie van mensen wegens hun ras, hun godsdienst, hun levensovertuiging, hun geslacht of hun hetero- of homoseksuele gerichtheid, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.

art. 137g:

Hij die, in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf personen opzettelijk discrimineert wegens hun ras, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.

art. 429ter:

Hij die deelneemt of geldelijke of andere stoffelijke steun verleent aan activiteiten, gericht op discriminatie van mensen wegens hun ras, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van ten hoogste tweeduizend gulden.

art. 429ter vervalt.

art. 429quater:

1. Hij die, in de uitoefening van een beroep of bedrijf, onderscheid maakt tussen personen wegens ras, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete van ten hoogste tienduizend gulden.
2. Deze bepaling is niet van toepassing op handelingen die personen behorende tot een bepaalde etnische of culturele minderheidsgroep een bevoorrechte positie toekennen teneinde feitelijke ongelijkheden op te heffen.

art. 429quater:

Hij die in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf, *personen discrimineert* wegens hun ras, hun godsdienst, hun levensovertuiging, hun geslacht of hun hetero- of homo-seksuele gerichtheid wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de derde categorie. *(Er is geen tweede lid meer.)*

Bijlage 3: Tekst van de richtlijnen Rassendiscriminatie

Rassendiscriminatie

6-8-81

Bestrijding rassendiscriminatie

*Circulaire van de minister van Justitie
aan de procureurs-generaal d.d. 6-8-1981*

Aan de procureurs-generaal

Gaarne vraag ik uw aandacht voor het navolgende.

Op 29 juni 1981 is het gewijzigde artikel 429quater Wetboek van Strafrecht in werking getreden. Van deze gelegenheid maak ik gebruik om nog eens te wijzen op het grote belang van een actief opsporings- en vervolgingsbeleid van politie en openbaar ministerie ter verzekering van de naleving van bepalingen, die verschillende vormen van discriminatie strafbaar stellen. Ik moge verwijzen naar de schriftelijke en mondelinge behandeling van het onderwerp van Wet tot wijziging van genoemd artikel (kamerstukken 14 986) en naar hetgeen ik heb gezegd op de conferentie openbaar ministerie-departement 1980. Ook in het ontwerp-minderhedennota komt duidelijk naar voren hoezeer de regering hecht aan een actief strafrechtelijk beleid bij de bestrijding van discriminatie.

Voor het voeren van een afgewogen, meersporig beleid bij de bestrijding van discriminatie is het van belang te weten welk effect de strafrechtelijke bestrijding hierbij heeft. Hiervoor is inzicht nodig in de werking van de thans vigerende antidiscriminatiebepalingen, opdat mogelijke knelpunten bij de toepassing ervan kunnen worden opgelost. Ik stel daarom op prijs om geïnformeerd te worden over de afhandeling van bij het openbaar ministerie binnengekomen processen-verbaal inzake discriminatie. Ik denk daarbij aan (1) vermelding van de overtreden strafbepaling en een korte omschrijving van het strafbare feit, naar aanleiding waarover het proces-verbaal is opgemaakt, (2) in voorkomend geval de gemotiveerde sepot beslissing van het openbaar ministerie, (3) de eis ter terechtzitting, (4) inhoud en datum van het vonnis en (5) in voorkomend geval, het verloop van de behandeling in appel en in cassatie. Ik verzoek u mij deze inlichtingen voor het eerst per 1 november 1982 en nadien jaarlijks per 1 november te doen toekomen.

Ik zal de aldus verkregen informatie tevens kunnen gebruiken ten behoeve van de uit het Internationaal Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie voortvloeiende, eens per twee jaar te verrichten rapportage van Nederland aan de Verenigde Naties over de stand van zaken bij de bestrijding van rassendiscriminatie.

Ten slotte zou naar mijn mening periodieke bespreking van de strafrechtelijke bestrijding van discriminatie in het driehoeksoverleg en op parketvergaderingen een actief opsporingsbeleid kunnen bevorderen.

De minister van Justitie

Bestrijding rassendiscriminatie

*Circulaire van de minister van Justitie
aan de procureurs-generaal d.d. 16-8-1982
met bijlagen (kamervragen en antwoorden)*

Aan de procureurs-generaal bij de gerechtshoven

Bij brief van 6 augustus 1981, Hoofdafdeling Staats- en Strafrecht nr. 674/281, heb ik u verzocht mij per 1 november 1982 voor het eerst en daarna jaarlijks op dat tijdstip inlichtingen te verschaffen over de afhandeling van bij het openbaar ministerie binnengekomen processen-verbaal inzake discriminatie. Het is mij gebleken dat in voormelde brief niet uitdrukkelijk is opgenomen op welke periode de gevraagde rapportage betrekking dient te hebben. Ten behoeve van uniforme verslaggeving lijkt het wenselijk deze nader te specificeren: het verslagjaar loopt steeds van 1 september tot 1 september van het daaropvolgende jaar. Uit het antwoord dat ik mede namens de minister-president en de minister van Binnenlandse Zaken op de vragen van het lid van de Tweede Kamer, de heer Schreuders, heb gegeven en waarvan ik een exemplaar bijvoeg, blijkt welk een belang de regering hecht aan het voeren van een actief beleid inzake de bestrijding van discriminatie.

Daarbij vervult het strafrechtelijk instrumentarium - in afwachting van in het kader van het minderhedenbeleid te ontwikkelen civielrechtelijke en administratiefrechtelijke instrumenten - voorsnog een onmisbare functie.

De door parketten te verzorgen rapportage zal naar mijn verwachting beter inzicht verschaffen in het functioneren van strafrechtelijke discriminatiebestrijding. Ik verzoek u de hoofdofficiërs van justitie in uw ressort van het bovenstaande in kennis te stellen.

Daartoe zijn voldoende exemplaren van deze brief bijgevoegd.

De minister van Justitie

16-8-82

Rassendiscriminatie/2

Kamervragen Schreuders (C.P.N.)

1. Heeft de vice-minister-president, de heer Terlouw in een redevoering op 3 mei het Anne Frankhuis te Amsterdam in verband met een toeneming van uitingen van racisme verklaard: 'De daders daarvan behoren te worden opgespoord'? Heeft de vice-minister-president bij deze gelegenheid tevens verklaard, dat de overheid actiever tegen fascisme en anti-semitisme moet strijden?
2. Is de Regering ervan op de hoogte dat: in de nacht van 4 op 5 mei door enkele tientallen personen onder het uitroepen van racistische en fascistische leuzen een aanval is gedaan op de standplaats van een groep zigeuners in Amsterdam-Noord; in diezelfde nacht in Haarlem het monument voor de verzetsstrijdster Hannie Schaft is beklad; te zelfder tijd op enkele plaatsen vernielingen zijn aangericht aan kransen en bloemstukken die op 4 mei waren geplaatst bij monumenten ter nagedachtenis van gevallen in de strijd tegen de Duitse bezetters?
3. Welke maatregelen zijn opgenomen ter opsporing van de daders van de in vorige vraag gemelde strafbare handelingen?
4. Hoe denkt de Regering aan een actiever optreden van de overheid tegen fascisme en anti-semitisme gestalte te geven?
5. Kan de Regering naar aanleiding van het voorgaande inzicht verschaffen in de uitvoering van een actief opsporings- en vervolgingsbeleid ter verzekering van de naleving van de bepalingen, die verschillende vormen van discriminatie strafbaar stellen?
6. In hoeveel gevallen is aangifte gedaan van vormen van discriminatie en in hoeveel gevallen heeft dit geleid tot vervolging?
7. Kent het beleid van de politiekorpsen in de grote steden een welomschreven prioriteitsstelling, waarbij aan het opsporingsbeleid op het gebied van racistische uitingen voorrang wordt gegeven?
8. Is de Regering voornemens met de verantwoordelijke autoriteiten ten spoedigste in overleg te treden om te bewerkstelligen dat de opsporing en vervolging van uitingen van rassewaan en andere discriminatie de hoge prioriteit krijgen, die blijkens eerdere uitingen zowel van de Regering als van het openbaar ministerie nodig is?

16-8-82

Rassendiscriminatie/3

Antwoorden kamervragen Schreuders

1. Wij hebben kennis genomen van een letterlijke weergave van de tekst die door de vice-minister-president, de heer Terlouw, op 3 mei jl. tijdens de door vragensteller bedoelde bijeenkomst is uitgesproken. Op het verzoek om meer initiatieven te nemen om neo-fascisme, discriminatie en racisme en anti-semitisme tegen te gaan heeft spreker geantwoord: 'Ik zal natuurlijk uw boodschap overbrengen aan de minister van Justitie, maar ik weet dat dit soort zaken zijn zeer bijzondere aandacht hebben en dat hij het openbaar ministerie daarover bepaald niet in het onzekere laat. Als stenen door de ruiten vliegen of walgelijke leuzen de muren ontsieren dan behoren de daders daarvan te worden opgespoord, maar hun lafheid maakt het niet altijd eenvoudig om dat te doen.'

2. en 3.
 Uit inlichtingen verschaft door de procureur-generaal bij het gerechtshof te Amsterdam is het volgende gebleken. In de nacht van 4 op 5 mei 1982 is geen telefonische of mondelinge melding ontvangen van een aanval zoals door vragensteller als eerste incident in vraag 2 genoemd. Naar aanleiding van een bericht dat op 5 mei bij het bureau Voorlichting van de Amsterdamse politie is binnengekomen heeft de politie bij de standplaats van een groep zigeuners in Amsterdam-Noord een onderzoek ingesteld. Ter plaatse is een caravan aangetroffen die licht beschadigd was: er ontbraken twee ruiten, één ruit was beschadigd en in de linkerzijde zat een kleine deuk. De politie heeft twee halve klinkers en een stuk trottoirtegel die als projectiel naar de caravans zouden kunnen zijn gegoooid. Voor verder justitieel onderzoek naar de beschadiging van de caravan of met betrekking tot het uitroepen van leuzen ontbreekt ieder aanknopingspunt; er zijn ook geen aangiften terzake gedaan.
 In de nacht van vier op vijf mei hebben surveillerende politie-ambtenaren geconstateerd dat de sokkel van het standbeeld van Hannie Schaft te Haarlem was beklad. Een onmiddellijk ingesteld onderzoek naar de dader(s) leverde geen resultaat op. Nadat de verf is verwijderd, is het beeld onder onopvallende surveillance gehouden. In de nacht van vijf op zes mei is een man aangehouden, die heeft verklaard het standbeeld met rode verf te hebben besmeurd. Hij deelde mee tot zijn daad te zijn gekomen in navolging van de bekladding, die de voorafgaande nacht had plaatsgevonden. Van het gebeurde is proces-verbaal opge maakt. Er zijn geen exacte gegevens bekend geworden van incidenten als door de vragensteller als laatste in vraag 2 genoemd.

4. 6. en 8.
 Het optreden tegen racisme, fascisme en anti-semitisme maakt onderdeel uit van strafrechtelijke discriminatiebestrijding.
 Bij brief van 6 augustus 1981 aan de procureurs-generaal bij de gerechtshoven heb ik andermaal gewezen op het belang van een actief opsporings- en vervolgingsbeleid bij overtreding van strafbepalingen waarin discriminatie strafbaar is gesteld. Ik heb voorts het openbaar ministerie verzocht mij te informeren over de gevallen waarin vervolging wegens discriminatie is overwogen en/of ingesteld.

16-8-82

Rassendiscriminatie/4

Deze inlichtingen zullen mij over de periode 1 september 1981 - 1 september 1982 in november 1982 bereiken. Ik zal over de uitkomst van deze rapportage nader berichten.

Ten aanzien van strafrechtelijke discriminatiebestrijding zullen in de definitieve Minderhedennota, die voor het eind van het jaar aan uw Kamer zal worden aangeboden, concrete voorstellen worden gedaan. Daarbij gaan voorshands de gedachten uit naar het wegnemen van beletselen die van invloed kunnen zijn op de aangiftebereidheid bij de slachtoffers en het voorkomen van procedurele moeilijkheden binnen het justitiële apparaat, die aan een slagvaardige afdoening in de weg staan.

7. Voor een strafrechtelijk reageren op discriminatie is in de regel een vrijwel onmisbare voorwaarde. Is eenmaal aangifte gedaan, dan wordt een opsporingsonderzoek ingesteld en als er voldoende bewijs voorhanden is tot vervolging overgegaan.

Instructie in discriminatiezaken

*Modelbrief van de procureurs-generaal aan
de hoofdofficieren van justitie, d.d. 1-6-1984*

Aan de hoofdofficieren van justitie in het ressort...

- I. Hierbij vraag ik uw aandacht voor het volgende. In de onlangs aan de Tweede Kamer aangeboden Minderhedennota geeft de regering aan dat zij de bestrijding van discriminatie wegens ras als een der hoofddoelstellingen van het minderhedenbeleid beschouwt. Om deze doelstelling te bereiken worden verscheidene maatregelen voorgesteld. Daartoe behoren het geven van voorlichting ter bestrijding van vooroordeel, het kweken van kennis van en begrip voor minderheden en de handhaving van de bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht (art. 137c-e en 429ter en 429quater). De regering is zich ervan bewust dat strafrechtelijk optreden tegen discriminatie het verschijnsel niet kan uitbannen; het is echter daarbij voorlopig nog een onontbeerlijk instrument.
Het openbaar ministerie heeft bij verschillende gelegenheden blijk gegeven goed te verstaan welk een belang de regering hecht aan een actief opsporings- en vervolgingsbeleid. Voor de politie is in de opleiding plaats ingeruimd voor meer kennis van achtergronden van minderheden; gestreefd wordt naar het opnemen van meer allochtonen binnen de korpsen.
- II. Het voeren van een actief opsporings- en vervolgingsbeleid is in belangrijke mate afhankelijk van aangiften. Gelet op het geringe aantal ontvangen aangiften heeft de minister van Justitie ongeveer twee jaar geleden aan een aantal organisaties van minderheden verzocht aan te geven welke factoren naar hun mening het doen van aangifte belemmeren. Uit de ontvangen reacties blijkt dat twee groepen factoren, die de aangiftebereidheid negatief beïnvloeden, kunnen worden onderscheiden: enerzijds oorzaken gelegen in de persoon van het slachtoffer van discriminatie; anderzijds beletselen gelegen in de werking van het politie- en justitie-apparaat. Als belemmerende factoren in de laatste groep worden genoemd: de procedure duurt te lang, bewijsmoeilijkheden, gebrek aan effectiviteit van strafrechtelijke afdoening en het niet serieus nemen van discriminatieklachten. Ook werd geklaagd over een aantal gevallen waarin politie-ambtenaren zich discriminerend zouden hebben gedragen. Het is gewenst dat wordt getracht dat deze belemmeringen zoveel mogelijk worden weggenomen. In de vervolgingsfase zou dit kunnen worden bereikt door, voorzover dit al niet geschiedt, ten parkette ingekomen discriminatiezaken zo spoedig mogelijk te behandelen.

III. De bespreking van het opsporings en aangiftebeleid terzake kan als periodiek agendapunt het beste geschieden in het driehoeksoverleg. Er dient ook te worden toegezien op het door de politie zorgvuldig en voortvarend opnemen en behandelen van discriminatieklachten. Het driehoeksoverleg zou kunnen aansluiten bij recente ontwikkelingen in een aantal gemeenten, die zijn overgegaan—of zulks overwegen—tot het instellen van een onder het gemeentebestuur ressorterend centraal coördinatie- of meldingspunt voor discriminatiezaken. Hier kunnen burgers terecht met alle klachten of aangiften dan wel tot aangiften herleidbare klachten. Deze ontwikkeling past in de in de Minderhedennota beschreven 'meersporige' aanpak van discriminatiebestrijding, waarmee zoals onder I reeds aangegeven is, gezegd wil zijn dat naast strafrechtelijk optreden discriminatie ook op andere effectieve manieren moet worden bestreden.

Een gemeentelijk coördinatiepunt, bestaand uit één of meer ambtenaren ter secretarie, dient uiteraard nauw samen te werken met de plaatselijke politie. Deze ambtenaren kunnen ervoor zorgen dat klachten, die vaak van diffuse aard, maar niettemin een signaal zijn, zoals klachten die voortvloeien uit communicatie- of voorlichtingsproblemen, klachten over wijze van optreden van overheidsdiensten, inclusief het optreden van politie-ambtenaren, maar ook duidelijke aangiften, voor effectieve afdoening worden geselecteerd.

Het spreekt vanzelf dat het functioneren van een dergelijk coördinatiepunt periodiek onderwerp van bespreking in het driehoeksoverleg zal zijn. Evaluatie van de resultaten biedt de aanknopingspunten nodig voor de afstemming van bestuurlijke en/of strafrechtelijke beleidsmaatregelen. Door het openbaar ministerie dient in het bijzonder de goede verwijzing naar de politie en de behandeling van aangiften te worden bewaakt. Het openbaar ministerie zou zich hiervan kunnen verzekeren door zich alle aangiften wegens discriminatie te laten rapporteren. In dit verband merk ik nog op dat klachten die doen vermoeden dat een politie-ambtenaar een strafbaar feit heeft gepleegd, ingevolge de circulaire van de toenmalige Minister van Justitie van 7 januari 1969 steeds als aangifte in de zin van art. 163 Sv. moeten worden beschouwd. Deze circulaire heeft mitsdien ook betrekking op een mogelijke overtreding van de discriminatiebepalingen door een politie-ambtenaar. Op de voet hiervan dient de officier van justitie zo spoedig mogelijk na het kennis krijgen van een vermoeden van een door een politie-ambtenaar gepleegd strafbaar feit met de burgemeester en de korpschef in overleg te treden.

IV. Ik verzoek u het vorenstaande ter sprake te brengen in het driehoeksoverleg in alle gemeenten. Daar waar sprake is van discriminatieproblemen, ware u uwerzijds zo mogelijk de instelling van een gemeentelijk coördinatiepunt als hiervoor geschetst, te stimuleren. Ik zou het op prijs stellen wanneer u in uw komende jaarverslagen aan het opsporings- en vervolgingsbeleid in discriminatiezaken uitdrukkelijk aandacht wilt besteden.

De procureur-generaal

Nadere instructie in discriminatiezaken

*Brief van de minister van Justitie aan de
hoofddofficiëren van justitie e.a., d.d. 1-4-1985*

Aan de hoofddofficiëren van justitie, de auditeur-militair bij de arrondissementskrijgsraad en de fiscaal bij de zeekrijgraad

1. In de tot de hoofddofficiëren van justitie gerichte brief van de procureur-generaal bij de gerechtshoven van 1 juni 1984 over de bestrijding van discriminatie wegens ras is de nadruk gelegd op een gecoördineerde aanpak van bestuurlijk en strafrechtelijk optreden.

De circulaire is op haar verzoek toegezonden aan de vaste commissie voor justitie uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal, die daarover eerst met mij heeft gecorrespondeerd en de instructie vervolgens in een uitgebreide commissie-vergadering met mij heeft besproken. Ook bij die gelegenheden heeft de vaste commissie er blijk van gegeven aan een adequate behandeling van discriminatiezaken zeer veel gewicht te hechten. In de eerderbedoelde correspondentie met de Kamer heb ik duidelijk gemaakt welke overwegingen na uitvoerige consultatie tot aard en inhoud van de circulaire van 1 juni 1984 hebben geleid. De volksvertegenwoordiging bleek het echter als een gemis te voelen dat in de instructie niet duidelijk was aangegeven op welke wijze aangiften terzake van discriminerende gedragingen worden opgenomen. Op 4 december 1984 is daarop bij de behandeling van justitiebegroting in de Tweede Kamer een motie aangenomen, waarin de regering wordt verzocht alsnog te bevorderen, dat het openbaar ministerie aan de politie een instructie zendt over het opnemen van aangiften wegens discriminerende gedragingen.

In de vergaderingen van procureurs-generaal van 16 januari en 20 maart 1985 is deze zaak opnieuw voorwerp van overleg geweest; van de zijde van de procureurs-generaal is er daarbij op gewezen dat— voorzover thans reeds is na te gaan— aan de circulaire van 1 juni 1984 zowel door het openbaar ministerie als door de politie allerwegen ernstige aandacht en goede uitvoering wordt gegeven. Overeenkomstig het besprokene in die vergaderingen en tegen de achtergrond van de geschetste ontwikkelingen acht ik het opportuun u thans te verzoeken om aan de hand van deze rondzendbrief het volgende alsnog ter kennis te brengen van de onder u ressorterende politie-instanties.

2. Het voeren van een actief opsporings- en vervolgingsbeleid is in belangrijke mate afhankelijk van aangiften. Daarom is het van belang dat eventuele belemmeringen tot het doen van aangiften van deze strafbare feiten worden opgeheven. Uit reacties van leden van minderheidsgroeperingen is namelijk gebleken dat slachtoffers van discriminatie veelal geen aangifte doen, omdat zij onbekend zijn met de mogelijkheid van aangifte ofwel geen vertrouwen hebben in justitieel optreden.

1-4-85

Discriminatie/2

Gelet op de doorgaans afhankelijke en kwetsbare positie van leden van minderheden betekent dit in concreto, toegepast op de aangiften van discriminatie wegens ras, jegens hen:

- aangiften van discriminatie dienen door de politie met grote zorgvuldigheid en voortvarendheid te worden behandeld;
- bij aangiften van overtreding van artikel 429quater (in het bijzonder bij de zogenaamde horecadiscriminatie) is het zaak dadelijk en in elk geval zo spoedig mogelijk ter plaatse poolshoogte te nemen en naam en andere gegevens van de verantwoordelijke personeelsleden van die inrichtingen te noteren en hen kort te horen;
- bij aangifte van de verspreiding van discriminerende pamfletten is het zaak zo spoedig mogelijk te trachten de herkomst van de pamfletten te achterhalen;
- iedere aangifte wordt met het gevolg dat daaraan is gegeven aan het openbaar ministerie voorgelegd.

3. In de minderhedennota is op diverse plaatsen betoogd dat ook het overheids-optreden, met inbegrip van het politie-optreden, jegens minderheden aandacht verdient. Klachten waarvan de inhoud een redelijk vermoeden doet rijzen dat een politie-ambtenaar een strafbaar feit heeft gepleegd, dienen — ook al mocht uit anderen hoofde twijfel bestaan omtrent de strafbaarheid van die ambtenaar — te worden behandeld als aangiften in de zin van artikel 163 Sv., (zie de circulaire van de toenmalige minister van Justitie inzake strafrechtelijke en disciplinaire onderzoeken naar gedragingen van politie-ambtenaren van 7 januari 1969).

In de gevallen, waarin tegen de klager een opsporingsonderzoek is aangevangen en de klacht tegen een politie-ambtenaar in dat kader wordt gedaan, dient de aangifte door een andere politie-ambtenaar te worden opgenomen. Hiermee wordt voorkomen dat van de politie-ambtenaar wordt verlangd dat deze een aangifte tegen zichzelf moet opnemen en dat de gang van het aangevangen onderzoek tegen de aangever wordt opgehouden.

4. De inhoud van deze brief zal worden gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant en het Algemeen politiebld.
De procureurs-generaal ontvangen afschrift van deze brief.

De minister van Justitie

Bijlage 4: Enquête

Enquête ten behoeve van het ministerie van Justitie (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum)

betreft: opsporing en vervolging van rassendiscriminatie

Gaarne aankruisen wat van toepassing is en doorstrepen wat niet van toepassing is. Gelieve bij het invullen niet uw collega's te raadplegen. Het gaat om individuele kennis en opvattingen.

1. Waar bent u werkzaam?

☐ politiebureau in de wijk , te

2. Wat is uw functie/rang?

3. Wat is uw etnische achtergrond?

☐ autochtoon

☐ allochtoon

4. Heeft u in uw werk wel eens te maken met rassendiscriminatie?

☐ ja. Kunt u één of meer voorbeelden noemen?

.....

☐ nee

5. Geeft u zaken waarbij (vermoedelijk) rassendiscriminatie in het spel is, een speciale behandeling?

☐ ja

☐ nee

Wilt u s.v.p. uw antwoord toelichten?

.....

6. Wist u vóór vandaag van het bestaan van richtlijnen (bestemd voor hoofdofficieren van justitie) betreffende de bestrijding van rassendiscriminatie?

☐ nee → naar vraag 7

☐ ja. Kent u de inhoud van die richtlijnen?

☐ goed

☐ enigszins

☐ niet

7. Is er binnen uw korps of parket een handleiding of dienstvoorschrift voor het optreden tegen (rassen)discriminatie?

- ☐ nee, zeker niet → naar vraag 8
- ☐ nee, niet dat ik weet → naar vraag 8
- ☐ ja. Kent u die handleiding?
 - ☐ ja, die ken ik goed
 - ☐ ja, zo ongeveer
 - ☐ nee

Denkt u dat zo'n handleiding leidt tot een actiever opsporings- of vervolgingsbeleid?

- ☐ ja
- ☐ misschien
- ☐ nee

Wilt u s.v.p. uw laatste antwoord toelichten?

.....

8. Is de bestrijding van rassendiscriminatie volgens u mede een taak voor politie en openbaar ministerie?

- ☐ ja
- ☐ nee

Wilt u s.v.p. uw antwoord toelichten?

.....

De ruimte hieronder kunt u desgewenst gebruiken voor eigen opmerkingen en suggesties:

Hartelijk dank voor uw medewerking

Lijst van sinds 1988 verschenen rapporten in de reeks ONDERZOEK EN BELEID van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Uitgave: Staatsuitgeverij

1988

80. Vervolg en Strafvordering bij Opiumwetdelicten
A. Rook; J.J.A. Essers
81. Duurder recht, minder vraag?
drs. A. Klijn; m.m.v. G. Paulides
82. Schadevergoeding binnen het strafrecht
M. Junger; T. van Hecke
83. Vrouwen in detentie
M. Brouwers; M. Sampiemon
84. Rechterlijke uitspraken over de regeling van het gezag en de omgang bij scheiding
dr. C. van der Werff; drs. E.M. Naborn; m.m.v. B.J.W. Docter-Schamhardt
85. Particuliere recherche: een verkenning van enige ontwikkelingen
drs. A.B. Hoogenboom
86. Een blik op de toekomst van de CRI: verslag van een onderzoek bij politie en Openbaar Ministerie
drs. E.G.M. Nuijten-Edelbroek; drs. A. Slothouwer
87. Het winkelcentraproject: preventie van kleine criminaliteit
drs. J.C. Colder; m.m.v. drs. E.G.M. Nuijten-Edelbroek
88. Schadevergoeding door het Schadefonds of door de dader: het oordeel van het slachtoffer
mr. drs. C. Cozijn

Uitgave: Gouda Quint bv

1989

89. Ik zal eens even vragen naar zijn naam: voor- en nadelen van een legitimatieplicht
dr. G.J. Veerman; G. Paulides; dr. E.J. Hofstee
90. Deviant gedrag en slachtofferschap onder jongens uit etnische minderheden I
M. Junger; M. Zeilstra
91. Winkeldiefstal in Europees perspectief. Een vergelijkend onderzoek in Amsterdam, Zürich en München
P. Kapteyn
92. Groepscommandanten bij de Rijkspolitie. Een beschrijvend onderzoek naar hun werk en werkbeleving
drs. J.L. van Emmerik
93. Scheidingsmanieren. Het Bureau Echtscheiding Groningen als experiment in multidisciplinaire vroeghulp
drs. E.G.A. Hekman; drs. A. Klijn

94. Operationeel vreemdelingentoezicht in Nederland
drs. M.M.J. Aalberts
95. Tbs en recidive. Een vervolgstudie naar de recidive van ter beschikking gestelden van wie de maatregel is beëindigd in de periode 1979-1983
drs. J.L. van Emmerik
96. Twee jaar bestuurdersaansprakelijkheid volgens de WBA en de WBF. Verslag van een verkennend onderzoek
mr. drs. C. Cozijn
97. Halt: een alternatieve aanpak van vandalisme. Eindrapport van een evaluatie-onderzoek naar Halt-projecten
drs. M. Kruissink; drs. C. Verwers

1990

98. Hulp aan slachtoffers van ernstige misdrijven. Effecten van slachtofferhulp en primaire opvang
Carl. H.D. Steinmetz
99. De Kwartaalkursus en recidive. Een onderzoek naar de effecten van het experiment Kwartaalkursus
P.H. van der Laan; A.A.M. Essers
100. Ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit: periode 1980-1988
dr. J. Junger-Tas; drs. M. Kruissink
101. Informatieverschaffing en schadebemiddeling door de politie. Evaluatie-onderzoek van een experiment bij slachtoffers van misdrijven in Alkmaar en Eindhoven
drs. M.I. Zeilstra; drs. H.G. van Andel
102. Over regels en appèl. De conflictopwekkendheid van artikel 57 AAW
mr. H.R. Schimmel; dr. G.J. Veerman
103. Misdadaondernemingen. Ondernemende misdadigers in Nederland
dr. P.C. van Duyne; drs. R.F. Kouwenberg; mr. G. Romeijn
104. Werken met mensen. Een onderzoek naar werksituatie en functioneren van penitentiair inrichtingswerkers
drs. M.M. Kommer

1991

105. Initiation and continuation of a criminal career. Who are the most active and dangerous offenders in the Netherlands?
C.R. Block; C. van der Werff
106. Politie en milieuwethandhaving
drs. E.A.I.M. van den Berg; drs. W. Waelen
107. Achtergronden van delinquent gedrag onder jongens uit etnische minderheden II
dr. M. Junger; drs. W. Polder
108. Voorlichting over vandalisme doorgelicht. Evaluatie-onderzoek van een grootschalige voorlichtingscampagne en studie naar (on)mogelijkheden van voorlichting
mr. drs. R.F.A. van den Bedem; m.m.v. E.C. van den Heuvel, H. Schelling, A. Schiewold

109. Criminaliteitspreventie onder allochtonen. Evaluatie van een project voor Marokkaanse jongeren
drs. G.J. Terlouw; m.m.v. drs. G. Susanne
110. Het gerechtelijk vooronderzoek in woord en daad
dr. C. van der Werff; dr. M.W. Bol; m.m.v. B.J.W. Docter-Schamhardt
111. Aansprakelijkheid op grond van de Wet Bestuurdersaansprakelijkheid bij Faillissement
mr. drs. C. Cozijn
112. Evaluatie-onderzoek jeugdreclassering: de effectmeting
drs. E.C. Spaans; drs. L. Doornhein
113. Vuurwapencriminaliteit in het vizier. Een onderzoek bij politie en justitie
drs. M. Kruissink; m.m.v. drs. R.F. Kouwenberg
114. Prejop. Een preventieproject voor jongeren met politiecontacten in Amsterdam
drs. L. Boendermaker; drs. S.M. Schneider
115. De economie van het drugsbestaan. Criminaliteit als expressie van levensstijl en loopbaan
drs. M. Grapendaal; drs. Ed. Leuw; mr. drs. J.M. Nelen

1992

116. Schadebemiddelingsproject Middelburg
mr. T. van Hecke; drs. J. Wemmers
117. Preventiestrategieën in de praktijk. Een meta-evaluatie van criminaliteitspreventieprojecten
drs. W. Polder; drs. F.J.C. van Vlaardingen
118. Moeilijk plaatsbare jongeren. Een onderzoek naar plaatsingen en pogingen tot plaatsing in tehuizen van OTS-pupillen in de leeftijd van 12 tot 17 jaar
P.H. van der Laan; C. Verwers; A.A.M. Essers
119. Ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit en de justitiële jeugdbescherming: periode 1980-1990
dr. J. Junger-Tas; drs. M. Kruissink; dr. P.H. van der Laan
120. Politie, partners en milieu. Woorden en daden
drs. E.A.I.M. van den Berg; drs. A. Hahn; m.m.v. drs. R.F. Kouwenberg, drs. W. Waelen
121. Evaluatie van de Alcohol Verkeer Cursussen
Ed. Leuw; M. Brouwers

1993

122. Veel voorkomende criminaliteit op de Nederlandse Antillen
J.M. Nelen; J.J.A. Essers
123. Politie en openbaar ministerie tegen rassendiscriminatie. Over de naleving van richtlijnen
dr. M.W. Bol; B.J.W. Docter-Schamhardt

Tot viermaal toe ontvingen de hoofdofficieren van justitie richtlijnen inzake het bestrijden van rassendiscriminatie. Uit dit rapport blijkt dat de richtlijnen niet goed bekend zijn, dat ze op een aantal punten niet worden nageleefd en dat ze lang niet overal zijn 'vertaald' in een dienstvoorschrift voor de politie. Volgens de schrijfsters is er vooral behoefte aan een handig instructieboekje waar politiemensen mee uit de voeten kunnen. Ter bevordering van de naleving wordt onder meer aanbevolen, niet alleen bij het openbaar ministerie (waar al discriminatie-officieren zijn) maar ook bij de politie coördinatoren aan te wijzen die zich actief bemoeien met het discriminatiebeleid en met de behandeling van discriminatiezaken.

ISBN 90-387-0109-8



9 789038 701097